



pro facto

juridisch en bestuurskundig
onderzoek / advies / onderwijs

Eindrapportage Leeronderzoek

Het sturingsvraagstuk Nationale Politie – verhoudingen met de minister van Veiligheid en Justitie

Groningen, januari 2015

Prof.dr. J. de Ridder

Prof.dr. H.B. Winter

Mr. M. Hollander

ADRES

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

EMAIL

profacto@pro-facto.nl

INTERNET

www.pro-facto.nl



rijksuniversiteit
groningen

Inhoud

INLEIDING	1
1.1 AANLEIDING	1
1.2 FEITELIJKE STURINGSSITUATIE	2
1.3 ONDERZOEKSVRAGEN	3
1.4 AANPAK	4
1.5 LEESWIJZER.....	4
KADERS VOOR STURING.....	6
2.1 DOELSTELLINGEN VAN DE STURING	6
2.2 OBJECTEN VAN STURING.....	7
2.3 MIDDELEN VOOR STURING (BEÏNVLOEDINGSINSTRUMENTEN)	7
2.4 DOELEN, OBJECTEN EN MIDDELEN VAN STURING: KENMERKEN VAN STURINGSRELATIES	8
STURING IN ORGANISATIES.....	9
3.1 INLEIDING.....	9
3.2 GRONDSLAGEN, ROL, POSITIE EN HIËRARCHISCHE RELATIE	10
3.3 INFORMATIEVERWERVING.....	11
3.3.1. <i>Informatieverwerving in de sturingsrelatie</i>	11
3.3.2. <i>Begrotingssystematiek</i>	13
3.3.3. <i>Verantwoordingsystematiek</i>	14
3.4 STURING	15
3.4.1. <i>Algemene sturingsmogelijkheden</i>	15
3.4.2. <i>Mogelijkheden tot het geven van instructies</i>	16
3.5 EVALUATIE VAN DE ORGANISATIE/STURINGSRELATIE	17
3.6 REFLECTIE; INZOOMEN OP STURINGSRELATIES.....	19
3.6.1. <i>Reflectie</i>	19
3.6.2. <i>Ambities, doelstellingen en prestatieafspraken</i>	20
3.6.3. <i>Velden</i>	20
3.6.4. <i>Indicatoren</i>	21
3.7 SYSTEMATIEK	23
3.7.1. <i>Interne risico- en beheersingssystemen</i>	24
3.7.2. <i>Beoordeling en toelichting</i>	24
3.8 VOORBEELDEN VAN ORGANISATIES.....	24
MOGELIJKE MODELLEN VOOR STURING VAN DE NATIONALE POLITIE.....	26
4.1 INLEIDING.....	26
4.2 DE NATIONALE POLITIE IN HET LICHT VAN DE VIJF STURINGSRELATIES	26
4.2.1. <i>Grondslagen, rol, positie en hiërarchische relatie</i>	26
4.2.2. <i>Informatieverwerving</i>	26
4.2.3. <i>Sturing</i>	28
4.2.4. <i>Evaluatie</i>	28
4.2.5. <i>Reflectie</i>	28
4.3 KADER TE HANTEREN BIJ DE TE BEZOEKEN ORGANISATIES.....	29
4.3.1. <i>Inleiding</i>	29
4.3.2. <i>Vragen te beantwoorden door deskresearch</i>	29
4.3.3. <i>Vragen te beantwoorden door werkbezoeken</i>	30

BIJLAGE I: FEITELIJKE STURINGSRELATIE.....	32
BIJLAGE II: KENMERKEN VAN STURING IN VIJF STURINGSRELATIES	42
BIJLAGE III: MODELLEN VAN STURING.....	51
BIJLAGE IV: SUGGESTIES VAN TE BEZOEKEN ORGANISATIES	54
BIJLAGE V: GEBRUIKTE DOCUMENTEN EN LITERATUUR	55



Inleiding

1.1 Aanleiding

Per 1 januari 2013 is de Nationale Politie formeel een feit. De komende jaren zal het bestel verder worden vormgegeven. Met de komst van het nieuwe politiebestedel veranderen ook de verantwoordelijkheden en rollen van de verschillende betrokken partijen. De partners zijn op zoek naar een goede invulling van hun nieuwe rol. Het is daarom een natuurlijk moment om met elkaar die nieuwe rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden vorm te geven en te expliciteren in specifieke dossiers.

De situatie van de politie is uniek maar wel voor een groot deel vergelijkbaar met die van andere organisaties die een publiek belang dienen, die in een relatie tot een minister staan en die in de uitvoering van het financieel beheer sturen, of gestuurd worden. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie (MinVenJ, DGPOL) heeft daarom het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) gevraagd een onderzoek te starten dat een bijdrage kan leveren aan het vormgeven van de nieuwe relatie tussen de minister en de politie.

Het doel van het onderzoek is om theoretische en praktijkkennis op te doen die bijdraagt aan de verdere ontwikkeling van de relatie tussen het ministerie van VenJ en de Nationale Politie. Naast een rapport met bevindingen wordt er een stappenplan ontwikkeld waarmee medewerkers van VenJ en de Nationale Politie gericht op werkbezoek kunnen gaan bij grote bedrijven en instellingen. De gedachte hierbij is om, vanuit een gemeenschappelijk en wetenschappelijk onderbouwd kader, samen te leren van andere organisaties en die ervaringen te vertalen naar de situatie van de minister van VenJ en de politieorganisatie.

Het slot van deze rapportage bevat een set vragen die gebruikt kunnen worden bij de af te leggen werkbezoeken. Deze rapportage heeft geenszins het doel om een richting te geven aan een mogelijk verder ingevulde sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie. De sturingsrelatie wordt niet vanaf een nulpunt vormgegeven. Daardoor wordt er in deze rapportage een schets gegeven van de feitelijke sturings situatie en van initiatieven bij de DG Politie die zij recent hebben ondernomen om zichzelf te positioneren in dit proces. Hoewel DG Politie en de Nationale Politie de twee belangrijkste actoren in de sturingsrelatie zijn, dient het rekening te houden met en ruimte te geven aan andere actoren in de omgeving zoals het lokale gezag.

Doelstellingen van de vorming van de Nationale Politie zijn het veiliger maken van Nederland en het meer dan voorheen bieden van ruimte voor de professionaliteit van de politie.¹ De vorming van de Nationale Politie is 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 60.000 fte en heeft een jaarlijks budget van 5 miljard euro.

In vergelijking met de vorige politieorganisatie 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' 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 de landelijke prioriteiten. Het beheer is wel veranderd. Waar dat eerst bij de korpsbeheerder was gelegen (de burgemeester van doorgaans de grootste gemeente binnen een politieregio), is dat onder de Nationale Politie de minister van Ven J 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 Veiligheid en Justitie en de Nationale Politie. In dat kader is onder meer van belang dat er een periodiek overleg bestaat over het beheer van de Nationale Politie in aanwezigheid van de korpschef tussen de minister van VenJ en de tien regioburgemeesters, twee burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners en de voorzitter van het College van procureurs-generaal ('het artikel 19-overleg'). Daarnaast beschikt de minister over een aanwijzingsbevoegdheid.

1.2 Feitelijke sturings situatie

Bij de totstandkoming van de Politiewet 2012 is uitvoerig gediscussieerd over de verhouding tussen de minister en de Nationale Politie. Een eerste invulling aan deze sturingsrelatie is vastgelegd in de Wassenaar-notitie.² Dat het gaat om een unieke sturings situatie, een sui generis constructie, wordt hierin goed duidelijk. Deze sturings situatie is dan ook nog niet uitgekristalliseerd en verkeert in een voortdurende transitie.

Er zijn twee hoofdelementen te onderscheiden in de sturings situatie, 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 eerder genoemde Wassenaar-notitie is afgesproken dat deze landelijke beleidsdoelstellingen substantiële ruimte overlaten voor 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 en twee burgemeesters van gemeenten met minder dan 100.000 inwoners in het zogenoemde artikel 19-overleg.

Hoewel de Korpschef de leiding over het beheer heeft van de Nationale Politie is sprake van volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De Tweede Kamer kan de minister voor alle

¹ Zie bijvoorbeeld: Inrichtingsplan Nationale Politie, december 2012, versie 3.0, p. 7.

² Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, 21 november 2011.

onderwerpen verantwoordelijk houden. De praktijk is ook dat Kamerleden vragen stellen over uiteenlopende onderwerpen die het beheer van de Nationale Politie betreffen.³ 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 jaaraansrijving, 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 wordt 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 jaaraansrijving, die door de minister wordt opgesteld, is hiervoor een belangrijk instrument. Jaarlijks wordt voor 1 december een jaaraansrijving opgesteld die aanwijzingen geeft over de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening. De jaaraansrijving geldt als een kader voor deze financiële documenten heeft daarnaast als doel om informatie te geven over politieke, rijksbrede of internationale ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakuitvoering en het beheer van de politie. Deze jaaraansrijving 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

De sturingssituatie wordt in een tweetal documenten van DG Politie verder uitgewerkt; de visie sturing financieel beheer politie en het Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen'. Uitgangspunt is een sturing op continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid.⁵

Deze beschrijving is slechts een overzicht van de belangrijkste items in de huidige sturingsrelatie. Een uitgebreide uiteenzetting van de feitelijke sturingssituatie is opgenomen in bijlage I.

1.3 Onderzoeksvragen

De politietop en de top van het ministerie zoeken in de juridische en feitelijke constellatie die geldt vanaf 1 januari 2013 naar nieuwe verhoudingen. De transitie wordt aangeduid als 'modernisering sturing financieel beheer politie', en richt zich op de ontwikkeling van een modern sturings- en beheersingskader. De vraag is dus hoe de relatie tussen de minister en de politietop eruit moeten komen te zien. Om die vraag te beantwoorden heeft DG Politie besloten om met de Nationale Politie een aantal gezamenlijke werkbezoeken bij (vergelijkbare) andere organisaties in zowel de profit als not-for-profit sector af te leggen om een gedeeld referentiekader op te bouwen. Ter voorbereiding daarvan is een werkdocument nodig waarin een theoretische inkadering wordt aangeboden. Om tot dat werkdocument te komen worden in dit verslag de volgende vier vragen aan de orde gesteld:

³ Zie voor een greep uit de Kamervragen van 2014 Bijlage I.

⁴ Concept visie sturing financieel beheer politie versie 0.4, d.d. 26 juli 2014.

⁵ Concept visie sturing financieel beheer politie versie 0.4, d.d. 26 juli 2014.

- 1 *Welke theorieën zijn er op het gebied van sturing te onderscheiden en wat zijn de belangrijkste sturingselementen die (zouden moeten) zorgen voor effecten?*
 - a. *Wat zijn de objecten van sturing?*
 - b. *Wat zijn de middelen voor sturing?*
 - c. *Wat zijn de doelstellingen van de sturing?*
- 2 *In hoeverre zijn de bij vraag 1 gevonden theorieën en sturingselementen (op hoofdlijnen) terug te vinden in de verhouding tussen de minister van V en J en de leiding van de Nationale Politie?*
- 3 *Welke sturingsprincipes en –uitwerkingen zijn in andere omgevingen ontwikkeld?*
- 4 *Welke vragen dienen aan de orde te komen bij het afleggen van werkbezoeken aan grote private en publieke organisaties om te leren van verschillende vormen van sturing?*

1.4 Aanpak

Allereerst zijn in een documentstudie de documenten bestudeerd over de totstandkoming van de Nationale Politie alsmede de huidige sturingsrelatie tussen de minister van Veiligheid en Justitie en de leiding van de Nationale Politie. Van deze sturingsrelatie is naast de in paragraaf 1.2 opgenomen samenvatting, een beschrijving toegevoegd in bijlage I. In de daaropvolgende literatuurstudie zijn verschillende theorieën over sturing onderzocht met een bijzondere aandacht voor sturingselementen die zorgen voor effecten. Daarbij is een driedeling gemaakt in objecten van, middelen voor en doelstellingen van de onderzochte vormen van sturing. Vervolgens zijn deze elementen naast de sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie gelegd.

Ter verdieping en aansluitend op de wens van het ministerie om werkbezoeken af te leggen, zijn vijf alternatieve sturingsrelaties onderzocht die reflecties kunnen bieden op de nadere vormgeving van de sturingsrelatie tussen minister en korpschef in de sui generis constructie van de Nationale Politie. In deze vijf situaties is een verschil in intensiviteit van het toezicht waarneembaar. Dit gegeven sluit aan bij de contingentietheorie.⁶ Deze theorie stelt dat effectiviteit en efficiency in een bepaalde situatie sterk afhankelijk zijn van contextuele factoren: karakteristieken van de omgeving, kenmerken van de bedrijfsprocessen en kenmerken van de input in die bedrijfsprocessen. Op verschillende van die kenmerken is een onderlinge vergelijking gemaakt en is uiteindelijk gespiegeld met de situatie van de Nationale Politie. Dit alles mondt tot slot uit in een aantal vragen dat te stellen is bij de werkbezoeken aan grote private en publieke organisaties die als doel hebben te leren van de verschillende vormen van sturing. Naast een document- en literatuurstudie zijn enkele betrokken actoren geïnterviewd om de bevindingen uit de theorie te koppelen aan de praktijk.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 een aantal bestuurskundige concepten en begrippen geïntroduceerd dat gebruikt wordt voor de uitdieping van vijf publieke en private sturingsrelaties in hoofdstuk 3. Ten slotte is in hoofdstuk 4 een concreet overzicht opgenomen van

⁶ P.R. Lawrence en J. Lorsch, *Organizational and Environment*, Boston MA, Harvard Business School, Division of Research, 1967.

mogelijke sturingselementen voor de Nationale Politie en een kader voorgesteld dat gehanteerd kan worden bij de door het ministerie en de politietop te organiseren werkbezoeken.

In bijlage I van dit rapport wordt allereerst de feitelijke sturingsrelatie uitgebreid beschreven en kort stilgestaan bij initiatieven die nu ondernomen worden door DG Politie om de sturingsrelatie verder vorm te geven. Daarnaast is als bijlage II een schematische weergave toegevoegd van de vijf sturingsrelaties, uitgewerkt op de geselecteerde kenmerken.

Kaders voor sturing

2.1 Doelstellingen van de sturing

Om tot een effectieve sturingsrelatie te komen is het allereerst van belang om de doelstellingen van de sturing te verhelderen. De keuzen en/of gedragingen die worden beoogd te bewerkstelligen of te voorkomen bij de bestuurd actor zijn daarbij leidend. Het onderscheid tussen bewerkstelligen en voorkomen is belangrijk: het eerste vergt geheel andere sturingsmiddelen dan het tweede.

Een voorbeeld: art. 18.1 Politiewet bepaalt:

Onze Minister stelt, gehoord het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters, ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.

Het is voorstelbaar dat de verwezenlijking van deze beleidsdoelstellingen meer sturing vraagt dan alleen de vaststelling ervan. De sturingsinstrumenten kunnen vervolgens op die behoefte inspelen. Bij het aangaan van een sturingsrelatie is het van belang om de doelstellingen helder te hebben en zo nodig in de grondslag van de sturingsrelatie te verankeren. Relevant zijn de rol en positie van de sturende en de bestuurd actor en de vraag of de relatie hiërarchisch van aard is. De sturingsmogelijkheden moeten op deze rol en positie aansluiten en kunnen niet los gezien worden van de omgeving waarin de sturende en bestuurd actor zich bevinden. De effectiviteit en efficiency van de sturingsrelatie zijn sterk afhankelijk van contextuele factoren: karakteristieken van de omgeving, kenmerken van de bedrijfsprocessen en kenmerken van de input in die bedrijfsprocessen. De contingentietheorie van Lawrence en Lorsch is door Mintzberg verder ingevuld.⁷ Hij stelt dat er geen 'beste' organisatievorm bestaat en dat een goed resultaat alleen verkregen kan worden als management en organisatie afgestemd zijn op zowel de organisatiedoelen als op de interne en externe omgeving van de organisatie.

⁷ Mintzberg, *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. University of Illinois: 1979.

2.2 Objecten van sturing

Welke actoren, gedragingen en keuzes van die actoren behoeven beïnvloeding? Sturingsmodellen zijn nodig omdat sturing per definitie selectief is: niet alle keuzes en gedragingen van alle relevante actoren zijn steeds onderwerp van beïnvloeding. Een sturingsmodel benoemt die objecten die – gegeven de doelstellingen van de besturende instantie – beïnvloeding behoeven. Een uitgangspunt is vaak: hoe selectiever de sturing, hoe efficiënter deze is.

Sturing is op het beleidsniveau bij de Nationale Politie gespecificeerd in de vorm van landelijke beleidsdoelstellingen, maar kent in de vorm van (financieel) beheer nog een te abstract niveau waardoor efficiëntie en effectiviteit ontbreken. De sui generis constructie van de Nationale Politie bemoeilijkt dit vraagstuk. Voor veel andere sturingsrelaties – zoals in het bedrijfsleven in het geval van een CEO of in de non-profitsector een raad van toezicht model, maar ook in publieke organisaties zoals agentschappen en zelfstandige bestuursorganen – geldt dat het object en de gedragingen van dat object die voor sturing vatbaar zijn, bij het aangaan van de relatie duidelijk zijn. In de basis ligt dan ook een set aan sturingsinstrumenten vast. Specifieke instrumenten kunnen de gereedschapskist van de sturende actor aanvullen. Voordat sturingsinstrumenten ingezet kunnen worden is informatie essentieel. Deze informatie kan op velerlei manieren worden ingewonnen en vervolgens worden ingezet. Als de aangeleverde informatie nauw aansluit op de wensen van de sturende actor, zal de sturingsrelatie effectiever en efficiënter ingevuld kunnen worden. De aard van, het abstractie-niveau waarop en de mate waarin de informatie aangeleverd wordt moeten onderling worden afgestemd. Gestandaardiseerde processen, gebaseerd op grondslag, hiërarchie, rollen en positie, spelen hierbij een belangrijke rol.

2.3 Middelen voor sturing (beïnvloedingsinstrumenten)

Er kan een groot aantal sturingsmiddelen worden onderscheiden. Een veel gebruikt eerste onderscheid is dat tussen directe en indirecte instrumenten (*hard controls* en *soft controls*). De bestuurskundige instrumententheorie biedt een analytische gereedschapskist; bedrijfskundige managementwetenschap een tweede.

Hard controls zijn in dit verband uit te leggen als maatregelen die direct leiden tot zichtbaar ander gedrag en die goed waarneembaar zijn.⁸ Deze *controls* kunnen ook getypeerd worden als *output controls* en worden vaak formeel vastgelegd in afspraken en richtlijnen.⁹ Deze aspecten raken de planning en control, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden en beogen gewenst gedrag af te dwingen door bijvoorbeeld het instellen van procedures en systemen. *Soft controls* zijn meer ontastbaar en hebben als doel invloed uit te oefenen op het individuele of collectieve bewustzijn van management en medewerkers en culturele aspecten binnen de organisatie te sturen. Vink en Kaptein gaan in een door hen ontwikkeld model uit van zeven *soft controls* die van toepassing zijn op de rijksoverheid: helderheid, voorbeeldgedrag, uitvoerbaarheid, betrokkenheid, transparantie, bespreekbaarheid en handhaving.¹⁰

Middelen voor sturing kunnen voortvloeien uit de grondslag van de sturingsrelatie, bijvoorbeeld wet- en regelgeving, maar kunnen ook specifiek worden ingevuld binnen de mogelijkheden die de sturende actor heeft. In het volgende hoofdstuk maken we onderscheid tussen

⁸ De Heus en Stremmelaar 2000.

⁹ Vink en Kaptein, *Soft controls bij de rijksoverheid*, 2008.

¹⁰ Vink en Kaptein 2008.

algemene sturingsmogelijkheden, zoals algemene aanwijzingen en het stellen van beleidsregels, en specifieke sturingsmogelijkheden in de vorm van instructies.

Cycli als de begrotings- en verantwoordingscyclus brengen ook vaak sturingsmogelijkheden met zich mee. Afhankelijk van het al dan niet aanwezig zijn van een hiërarchische relatie zijn deze cycli omgeven met *hard en soft controls* die door de sturende actor kunnen worden ingezet.

Om de doelstellingen zo goed mogelijk te behalen dienen de sturingsrelatie en dus ook de middelen die ingezet worden voor sturing geëvalueerd te worden. Zo kan het instrumentarium van de sturende actor uitgebreid of juist ingeperkt worden om tot een zo effectief en efficiënt mogelijk instrumentarium te komen.

2.4 Doelen, objecten en middelen van sturing: kenmerken van sturingsrelaties

Waar doelstellingen, objecten en middelen voor sturing in elke sturingsrelatie verschillen, is er in de kenmerken van verschillende sturingsrelaties een verband te ontdekken. Verschillende sturingsrelaties worden in het komende hoofdstuk vergeleken door uit te gaan van acht relevante kenmerken van sturingsrelaties. Allereerst zijn dit de grondslagen van de sturingsrelatie en de rol en positie van de actoren ten opzichte van elkaar. Hierbij is relevant of er al dan niet sprake is van een hiërarchie in de sturingsrelatie. Uit de onderlinge verhoudingen tussen de sturende en de bestuurd actor vloeien sturingsmogelijkheden voort. Hierbij gaat het om algemene sturingsmogelijkheden, maar ook om specifieke sturingsmogelijkheden die al dan niet als instructies kunnen worden gegeven. Om sturingsmogelijkheden optimaal te kunnen benutten is allereerst de informatieverwerving door de sturende actor van belang. Informatie zorgt ervoor dat de actor gericht kan sturen, maar kan ook het zicht op de hoofdlijnen vertroebelen.

Meer specifieke sturingsmogelijkheden komen aan de orde rond de begrotings- en verantwoordingsystematiek. Welke invloed heeft de sturende actor op de bestuurd actor wat betreft het stellen van (financiële) doelen en op welke manier dient de bestuurd actor verantwoording af te leggen voor de behaalde resultaten? Ten slotte is van belang hoe en in welk tijdsbestek de organisatiestructuur en de sturingsrelatie worden geëvalueerd en geoptimaliseerd.

Sturing in organisaties

3.1 Inleiding

In hoofdstuk twee is de bestuurskundige theorie verkend, waarna er in dit hoofdstuk een vergelijking met de praktijk van sturingsrelaties in enkele private en publieke organisaties kan worden gemaakt. In de bijlagen bij dit rapport is een vijftal sturingsrelaties besproken dat leidend is voor de vergelijking. Door het algemene karakter van de vijf sturingsrelaties wordt er af en toe ingezoomd op een organisatie om een sturingsrelatie verder te kunnen toelichten. De vijf sturingsrelaties zijn op volgorde van intensiteit van de relatie opgenomen in de bijlage. Het gaat achtereenvolgens om:

- De sturingsrelatie tussen de CEO en een beursgenoteerde bedrijf
- De sturingsrelatie tussen een minister en een departementsonderdeel
- De sturingsrelatie tussen een minister en een agentschap
- De sturingsrelatie tussen een minister en een zelfstandig bestuursorgaan
- De sturingsrelatie tussen een raad van toezicht en een raad van bestuur

Per sturingsrelatie is een aantal kenmerken uitgediept dat in dit hoofdstuk met elkaar wordt vergeleken. Deze kenmerken zijn ontleend aan de kaders voor sturing die in hoofdstuk 2 reeds zijn geschetst. Het gaat om de volgende kenmerken van de sturingsrelaties:

- Grondslagen:
 - o De rol en positie van de actoren ten opzichte van elkaar
 - o Het al dan niet aanwezig zijn van hiërarchie in de sturingsrelatie
- Informatievoorziening:
 - o Processen als de begrotings- en verantwoordingscyclus
 - o Indicatoren, frequentie en vorm
 - o Detailniveau
- Sturing:
 - o Algemene sturingsmogelijkheden
 - o Specifieke instructies
 - o Momenten van sturing, frequentie en vorm
 - o Evaluatie van de sturingsinstrumenten

Getracht wordt de sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie te spiegelen aan de kenmerken van deze vijf publieke en private sturingsrelaties en zo in de opmaat naar hoofdstuk vier suggesties te kunnen doen voor een vernieuwde sturingsrelatie.

3.2 Grondslagen, rol, positie en hiërarchische relatie

Inleiding

De grondslag van de relatie tussen de beide betrokken actoren is bepalend voor de verdere uitwerking van de sturingsinstrumenten. De onderlinge verhoudingen worden hierin prijsgegeven. Dit kenmerk is vastgelegd in wet- en regelgeving, maar ook in contracten en reglementen. In een sturingsrelatie gelden deze vastgelegde verhoudingen als de basis, maar ook als scheidsrechter in het geval van een conflict.

CEO

In de meest directe sturingsrelatie is de grondslag van de verhouding neergelegd in een arbeidscontract. Hierin worden voornamelijk de plichten van de werknemer neergelegd die zich daardoor committeert aan de CEO en zich daardoor in dienst stelt van de CEO. Dit zorgt er dan ook voor dat de instructie van de CEO opgevolgd dient te worden door de werknemer. Om de werknemer in deze sterk hiërarchische relatie te beschermen kan hij altijd terugvallen op arbeidsrechtelijke regelgeving en de geldende cao.

Departementsonderdeel

De vanzelfsprekendheid van de sturingsrelatie is in het geval van het departementsonderdeel al een stuk minder aanwezig daar de minister de politieke leiding over het departement heeft en de SG verantwoordelijk is voor de ambtelijke organisatie. Deze verhouding is dan ook specifiek vastgelegd met een duidelijke beschrijving van de verschillende verantwoordelijkheden in een organisatie- en mandaatbesluit. Door de volledige ministeriële verantwoordelijkheid is er wel een directe hiërarchie.

Agentschap

Bij de vorming van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen worden vooraf duidelijke afspraken gemaakt over de manier van sturen door de minister. Uitgangspunt hierbij zijn de Regeling agentschappen en de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Echter, om maatwerk te kunnen leveren wordt hier dikwijls van afgeweken in de instellingswet. De ministeriële verantwoordelijkheid is net als bij het departementsonderdeel volledig. Toch staat het agentschap verder van de minister af, doordat er een interne verzelfstandiging heeft plaatsgevonden. Het agentschap valt als departementaal dienstonderdeel onder een ministerie.

ZBO

Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) kunnen zowel een publiekrechtelijk als privaatrechtelijk karakter hebben. Een publiekrechtelijk ZBO is ingesteld bij wet, een privaatrechtelijke ZBO wordt aangewezen bij koninklijk besluit, ministeriële regeling of AMvB. In dat geval geniet het ZBO rechtspersoonlijkheid op grond van het BW. De Kaderwet ZBO's biedt in de meeste gevallen een kader voor de rol en positie van het ZBO tegenover de minister. Deze is echter alleen van toepassing wanneer in de wettelijke regeling openbaar gezag aan het ZBO is toegekend. Het personeel wordt gelijkgesteld met rijksambtenaren, voor zover er geen uitzondering geregeld is bij AMvB of in de instellingswet. Bij de instelling van een ZBO is het verder mogelijk dat er een raad van toezicht wordt ingesteld waardoor de minister verder op afstand wordt geplaatst. Indien er geen raad van toezicht in de organisatiestructuur is opgenomen wordt het bestuur aangewezen door de minister.

Raad van toezicht

Bij het raad van toezicht-model zijn de statuten en de daar uit voortkomende reglementen de grondslag voor de sturingsrelatie. Door een scherpe bevoegdheidsverdeling en de af-

stand die daarmee gecreëerd wordt leidt dit (op papier) tot de minst intensieve sturingsrelatie van de vijf besproken vormen. De raad van toezicht heeft drie rollen, namelijk die van werkgever van de bestuurder, die van adviseur en klankbord voor de bestuurders en die als besluitvormend orgaan. Hierdoor is de raad van toezicht formeel het hoogste orgaan, maar worden er vele bevoegdheden aan de bestuurder of raad van bestuur toegekend in de statuten. De raad van toezicht is door de bevoegdheid om de raad van bestuur te ontslaan echter altijd in de positie om beslissingen te beïnvloeden. Deze bevoegdheidsverdeling zorgt ervoor dat er een grote mate van vrijheid is voor de invulling van de sturingsrelatie.

3.3 Informatieverwerving

3.3.1. Informatieverwerving in de sturingsrelatie

Inleiding

Informatie is de sleutel voor een succesvolle sturingsrelatie. De manier waarop en de mate waarin informatie verworven wordt door de sturende actor van de bestuurd actor is vaak vastgelegd in een reglement of in wet- en regelgeving. Daarnaast wordt informatie ook ongevraagd verstrekt, al dan niet als het gevolg van een risicoanalyse die is opgesteld door de bestuurd actor.

CEO

De CEO is in deze uiteenzetting van de vijf sturingsrelaties uitzonderlijk. De CEO is gerechtigd zijn ondergeschikten alle informatie te doen verstrekken die samenhangt met of relevant is voor de uitoefening van de taak van de ondergeschikte of het functioneren van (een deel van) de organisatie. Daarnaast mag hij ook verwachten dat zijn ondergeschikten op eigen initiatief informatie, adviezen en waarschuwingen verstrekken die relevant zijn voor de uitoefening van zijn taak. Een managementinformatiesysteem met vooraf gekozen parameters is gebruikelijk voor de informatieverwerving voor standaardrapportages. Methodieken als de *Balanced Scorecard* helpen erbij om informatie te selecteren en te categoriseren waardoor gerichtere sturing mogelijk is. Deze methodiek kan op verschillende manieren worden gebruikt. Zo kan een *Balanced Scorecard* periodiek worden opgesteld, maar er zijn ook voorbeelden van real-time versies van het instrument, waardoor de sturende actor de stand van de essentiële indicatoren op elk gewenst moment kan raadplegen. In onderstaande kaders wordt de werking van de methodiek uitgelegd.

BALANCED SCORECARD METHODIEK¹¹

Informatievoorziening achteraf vindt veelal plaats in kwartaalrapportages of viermaandsrapportages. Die rapportages hanteren veelal een dashboard-systematiek, waarin aan de hand van tevoren gekozen standaard-parameters de prestaties van de organisatie inzichtelijk worden gemaakt. De *Balanced Scorecard* methodiek, in 1992 door Kaplan en Norton geïntroduceerd, is daarbij populair. Zie voor een schematische weergave bijlage III. De methodiek bestaat uit vier perspectieven: het klantperspectief, het financieel perspectief, het ontwikkel perspectief en het intern perspectief. De verschillende perspectieven zorgen gezamenlijk voor evenwicht in de beoordeling. Binnen de perspectieven wordt gerapporteerd over de in prestatie-indicatoren geoperationaliseerde doelen van de organisatie, daarbij wordt een norm aangelegd (bijvoorbeeld afkomst uit het jaarplan, de begroting of een ander beleidsstuk), hetgeen een succesfactor oplevert. In deze perspectieven is uiteraard variatie mogelijk van de parameters waarvoor wordt gekozen. Dat is uiteraard afhankelijk van de aard van de organisatie, de

¹¹ Robert S. Kaplan, David P. Norton (1992). The Balanced Scorecard - Measures that Drive Performance, in: *Harvard Business Review*, 1992, jan-feb, p.71-79.

belangrijkste opgaven en ook de actualiteit die aan de orde is. Keuzes daaromtrent worden op basis van en binnen de begrenzing van de toezichtskaders gemaakt door bestuur en raad van toezicht.

De nagestreefde feitelijke resultaten worden in de methodiek als kritieke succesfactoren gedefinieerd. Aan deze kritieke succesfactoren worden vervolgens kritieke performance indicatoren gekoppeld die op groen, oranje of rood kunnen worden gezet. Afhankelijk van de kleur van de indicatoren worden actieplannen gebruikt om tot een verwezenlijking van de doelstellingen te komen. Uiteindelijk herhaalt dit proces zich in een cyclisch verloop omdat de organisatie zich moet blijven verbeteren en vernieuwen.

Kort samengevat kan de methodiek in vijf stappen worden gevolgd:

Stap 1: Vaststellen van algemene strategische doelstellingen.

Stap 2: Voor iedere doelstelling identificeren van de kernactiviteiten of initiatieven om het doel te bereiken.

Stap 3: Deze activiteiten en/of initiatieven rangschikken in de vier perspectieven van de methodiek.

Stap 4: Voor iedere activiteit en/of initiatief bepalen van passende prestatie maatstaven.

Stap 5: Monitoren van de maatstaven en het nemen van passende maatregelen.

INVULLING BALANCED SCORECARD METHODIEK DOOR DE POLITIE IN SCHOTLAND¹²

In Schotland is de methodiek toegepast op de politietaak “het verlagen van het vandalisme”. De invulling bevat de volgende stappen:

Stap 1: Als algemene doelstelling werd het verlagen van het vandalisme vastgesteld.

Stap 2: De kernactiviteiten werden ondernemen van actie op vandalisme en het verhogen van surveillance.

Stap 3: In het licht van de vier perspectieven werden hotspots geïdentificeerd waar veel vandalisme voorkwam.

Stap 4: Als prestatie-indicatoren werden onder andere het aantal geïdentificeerde hotspots en de verandering in het aantal gemelde incidenten op het gebied van vandalisme genomen.

Stap 5: Vervolgens is aan de hand van de monitoring van deze prestatie-indicatoren een actieplan opgesteld om passende maatregelen te nemen.

Departementsonderdeel

De informatieverwerving binnen het departementsonderdeel is meer traditioneel hiërarchisch vormgegeven en vindt vooral plaats via de SG en DG's van het departement. De informatie die nodig is om zich te verantwoorden aan de Kamer en de politieke leiding te kunnen voeren over het departement is daarbij essentieel.

Agentschap

Indien er in de sturingsrelatie meer afstand ontstaat, zoals bij een agentschap, worden meer periodieke informatiestromen vastgelegd. Deze informatiestromen zorgen ervoor dat tussentijds (bij)gestuurd kan worden door de minister om wanneer dat mogelijk is aan te sluiten bij de beleidsdoelstellingen die vooraf zijn vastgelegd. Voor het uitvoeren van de ministeriële verantwoordelijkheid is de minister alsnog gerechtigd om alle informatie op te vragen bij het agentschap, maar dit zal vooral beperkt zijn tot de incidenten die plaatsvinden.

¹² S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stroobants, V. Crompvoets, L. Janssen, en R. Peeters, Politieproductiviteit. Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie, Tilburg/Leuven: 2014.

Zelfstandig bestuursorgaan

Voor de ZBO wordt de periodieke informatievoorziening ook vastgelegd, veelal in beleidsregels. Daarnaast kan de minister inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. Informatie dat niet tot deze categorie behoort hoeft dus niet verstrekt te worden.

Raad van toezicht

In de sturingsrelatie tussen de raad van toezicht en de raad van bestuur is de informatieverwerving een belangrijk kenmerk, dat tegelijkertijd de aard van de sturingsrelatie typeert. Er worden immers strakke afspraken gemaakt over de aard, tijdigheid, frequentie en volledigheid van de te verstrekken informatie. De risico's die spelen in de organisatie zijn vaak leidend voor de hoeveelheid informatie en het tijdstip waarop die wordt verstrekt. In rapportages vindt de informatieverstrekking vaak plaats in viermaands- of kwartaalrapportages. Voor de beoordeling van die informatie wordt gebruik gemaakt van een dashboard als de *Balanced Scorecard* methodiek of het INK-model.

3.3.2. Begrotingssystematiek**Inleiding**

De begrotingscyclus is een proces omgeven met sturingsmogelijkheden in tal van organisaties. Hoewel deze cyclus in elke onderzochte sturingsrelatie gebruikt wordt als belangrijk sturingsmechanisme, zowel tijdens het opstellen als het vaststellen daarvan, is de manier waarop de sturing plaatsvindt verschillend.

CEO

Zo wordt de begroting in grote organisaties met een CEO voornamelijk gebruikt om afzonderlijke organisatieonderdelen in het gareel te houden. De eenheid maakt een businessplan, dat vervolgens verdedigd moet worden bij de CEO. Die stelt vervolgens prioriteiten, instrueert het onderdeel van de organisatie en stelt vast welke middelen hiervoor beschikbaar komen al dan niet in de vorm van een taakstellende begroting.

Departementsonderdeel

Vergelijkbaar is de structuur tussen de minister en het departementsonderdeel. Het departement stelt in delen de begroting voor aan de minister die de begroting vervolgens als geheel aanneemt, zo nodig wijzigt en voorlegt aan de Tweede Kamer. De certificerend accountant van de ministeries speelt een rol bij de vaststelling van de rechtmatigheid van de voorgenomen uitgaven.

Agentschap

Agentschappen zijn een uitzondering op de departementsonderdelen en hebben meer vrijheid in het voeren van beleid op de eigen begroting. Zij sluiten een prestatiecontract af met het moederdepartement omtrent de prestaties en het budget van het opvolgende jaar. Door het baten-lasten stelsel is overzichtelijk wat er in de verslagperiode is gepresteerd, in de verantwoordingscyclus worden zij hier vervolgens op afgerekend. De totale baten, de totale lasten, het saldo van baten en lasten, de totale kapitaaluitgaven en de totale kapitaalontvangsten worden in een afzonderlijke begrotingsstaat ter autorisatie opgenomen.

Zelfstandig bestuursorgaan

Het zelfstandige bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid maakt eveneens gebruik van een afzonderlijke begroting in plaats van de departementale begroting. De overeenkomst is dat de begroting goedgekeurd dient te worden door de minister. Dit proces is anders vorm-

gegeven in het geval van een ZBO zonder rechtspersoonlijkheid. Zij draaien mee met de begrotingscyclus van het ministerie waar zij onder vallen en de regie blijft bij de minister.

Raad van toezicht

De raad van toezicht, tot slot, staat vrij ver op afstand. Toch is de begroting één van de belangrijkste middelen voor de sturing. Het komt voor dat de raad van toezicht uitsluitend stuurt door aanpassingen voor te stellen op een voorgestelde begroting. In veel gevallen wordt ook in het voorbereidingsproces door de raad van toezicht gestuurd. Dit kan bijvoorbeeld door discussies over een richtinggevende kaderbrief van de raad van bestuur of door aanpassingen in het ondernemingsplan of de meerjarenstrategie die effect hebben op het begrotingsbeleid.

In onderstaand kader wordt de kerntakenbegroting van de provincie Overijssel besproken.

KERTAKENBEGROTING PROVINCIE OVERIJSEL¹³

De provincie Overijssel heeft voor het jaar 2014 een kerntakenbegroting opgesteld die zich richt op de negen kerntaken die de provincie aan zichzelf heeft toebedicht. Per kerntaak wordt achtereenvolgens besproken:

- Wat willen we bereiken?
- Wat zijn de speerpunten die dit hoofddoel ondersteunen?

Schematisch wordt vervolgens weergegeven:

- De maatschappelijke ambitie
- De daaraan gekoppelde beleidsdoelen
- De te behalen investerings- en reguliere prestaties

De verantwoording van de prestaties wordt door middel van meetbare gegevens uit de periode 2008-2013 en streefwaarden voor de periode 2014-2017 geconcretiseerd. De investeringsprestaties worden vervolgens nader verklaard, waar de reguliere prestaties een kortere toelichting bevatten.

De begrotingscyclus en de verantwoording naar de stakeholder vindt dus vooral op hoofdlijnen plaats. Door de inzichtelijke koppeling van beleidsdoelen aan prestaties, mijlpalen binnen deze prestaties en de financiële toelichting met meetbare gegevens, is het voor de stakeholders per kerntaak in één oogopslag mogelijk om te zien in hoeverre er voldaan is aan de ambities die vooraf zijn gesteld.

3.3.3. Verantwoordingssystematiek

Inleiding

De verantwoordingsrol ligt niet altijd in de sturingsrelatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer besloten. Dikwijls komt er een derde, vaak een accountant, aan te pas om de resultaten door te lichten. Ook kan er daarnaast een rekenkamer aan te pas komen om een oordeel te vellen over de doel- en rechtmatigheid van het gevoerde beleid. Toch kan de inzet van deze derden een invloed hebben op de sturingsrelatie. Signalen die deze derden afgeven, zullen gebruikt worden door de sturende actor en deze al dan niet op scherp zetten en zo mogelijk wijzigingen in de sturingsrelatie aanbrengen. Dikwijls zal een negatief oordeel door de derde leiden tot een intensievere sturingsrelatie dan voorheen het geval was.

CEO

In het geval van het beursgenoteerde bedrijf zal de controle voornamelijk door de accountant van het bedrijf geschieden. In het geval van specifieke randvoorwaarden zoals compli-

¹³ Kerntakenbegroting 2014 Provincie Overijssel.

ance, integriteit en duurzaamheid is het mogelijk dat een specifieke controller de taken waarneemt.

Departementsonderdeel

In de sturingsrelatie met het departementsonderdeel wordt de Algemene Rekenkamer ingeschakeld om het jaarverslag te controleren dat is aangeleverd door het departement. Daarnaast wordt er gestructureerd verantwoording afgelegd aan de minister onder andere in jaarplannen en uitvoeringsrapportages.

Agentschap

Het agentschap wordt gecontroleerd door de Auditdienst Rijk (ADR) van het moederdepartement. Ook hier heeft de Algemene Rekenkamer een rol doordat er een verplichting ligt om de financiële verantwoording van het agentschap in te zien. Daarnaast is door de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Financiën het agentschap verplicht om verantwoording aan zowel de minister van het moederdepartement af te leggen als aan hem.

Zelfstandig bestuursorgaan

In het geval van publiekrechtelijk ingestelde zelfstandige bestuursorganen zijn er eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid van alle taken. Is er sprake van een privaatrechtelijk ingestelde ZBO, dan gelden deze eisen alleen voor het gebied van de publiekrechtelijke taak. Ook hier is de Algemene Rekenkamer verplicht de financiële verantwoording te controleren.

Raad van toezicht

Voor het raad van toezicht model geldt dat de organisatie verantwoording moet afleggen aan de stakeholders. Dit kunnen bijvoorbeeld gemeenten zijn (opdrachtgevers voor welzijnswerk), maar ook specifieke doelgroepen (bijvoorbeeld opgenomen in een patiëntenraad, deelnemersraad of ouderraad) en toezichthouders die namens de minister controle uitoefenen op de uitgaven (bijvoorbeeld het Centraal Fonds Volkshuisvesting voor het toezicht op de woningcorporaties). Daarnaast behoeft de organisatie een accountantscontrole.

3.4 Sturing

3.4.1. Algemene sturingsmogelijkheden

Inleiding

De sturingsmogelijkheden die de sturende actor heeft ten opzichte van de besturde actor zijn vaak terug te leiden tussen de rollen en posities die de actoren innemen en de (mate van) hiërarchie in de relatie. De algemene sturingsmogelijkheden die kunnen worden gebruikt zijn de basis van elke gereedschapskist in die sturingsrelatie.

CEO

Zo zijn de sturingsmogelijkheden van de CEO aan zijn werknemers legio, maar wordt de basis gevormd doordat de ondergeschikte direct of indirect aangestuurd kan worden via mondelinge en/of schriftelijke instructies. Daarnaast is het mogelijk dat er indirecte algemene geschreven instructies aan de sturingsrelatie ten grondslag liggen. In de praktijk vindt een groot deel van de sturing plaats via *soft controls*.

Departementsonderdeel

De sturing van de minister op het departementsonderdeel vindt vaak plaats via instructies en aanwijzingen aan de SG of DG's. Het kan ook zijn dat de minister direct algemene of specifieke aanwijzingen geeft aan specialisten of directeuren. Bij enkele departementen wordt gebruik gemaakt van een bestuursraad die de ambtelijke leiding invult en als zodanig overleg voert over de hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling en –uitvoering en de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering.

Agentschap

Bij een agentschap is de algemene sturingsmogelijkheid meer op afstand gezet. Hoewel de SG directe aanwijzingen kan geven aan het agentschap, vindt voornamelijk sturing plaats op output/geleverde producten en geleverde diensten door hoeveelheids- kwaliteits- en prijsafspraken. De *checks and balances* worden gewaarborgd door een strikte scheiding van de eigenaars-, opdrachtgevers-, en opdrachtnemersrol.

Zelfstandig bestuursorganen

De sturing wordt al een stuk minder specifiek in de relatie tussen een minister en zelfstandige bestuursorganen. Zo zijn er geen bijzondere aanwijzingen mogelijk, maar kan de minister wel algemene regels stellen en algemene aanwijzingen geven. De instellingswet is bepalend voor de mate waarin de minister deze sturingsmogelijkheden kan gebruiken.

Raad van toezicht

De algemene sturingsmogelijkheden van een raad van toezicht zijn eveneens beperkt. Zo is de operationele besturing de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur en komt de raad van toezicht 'slechts' in beeld bij de bevoegdheden die het krijgt uit de statuten. Dit zijn besluiten over de oprichting, inrichting en liquidatie van de organisatie alsmede de benoeming van de bestuurder(s) en de goedkeuring van belangrijke beslissingen van het bestuur. Dit zijn de begroting, jaarrekening en beslissingen met grote financiële consequenties.

3.4.2. Mogelijkheden tot het geven van instructies

Inleiding

Het geven van instructies van de sturende actor aan de bestuurde actor is de meest directe en specifieke vorm van sturing. Dit kan een uitvoering zijn van een aan de sturende actor bij wet en/of regelgeving verleende bevoegdheid, maar ook in de vorm van specifieke opdrachten die de sturende actor aan de bestuurde actor opdraagt.

CEO

Deze instructies worden dikwijls in de vorm van een mandaat gegeven aan direct ondergeschikten zoals in de rolverdeling van de CEO en zijn medewerkers het geval is. Over de uitvoering van dit mandaat kan vervolgens verantwoording worden afgelegd door de bestuurde actor. Voor een goede uitvoering van deze sturingsmogelijkheid is het belangrijk dat de CEO zorgt voor een goede opdrachtformulering, het tijdig betrekken van de ondergeschikte bij onvoorziene ontwikkelingen en dat hij prestatie-indicatoren opstelt alsmede rapportageafspraken die dienen ter monitoring van de opdracht.

Departementsonderdeel

De sturingsrelatie tussen de minister en de SG verschilt op dit onderdeel niet veel van die van de CEO en is ook omgeven van specifieke opdrachten die door het departement uitgevoerd dienen te worden. De SG en de DG's hebben echter binnen de gestelde kaders van jaarplannen en richtlijnen van de minister een mandaat om besluiten te nemen en stukken

af te doen betreffende alle aangelegenheden die behoren tot hun werkterrein tenzij bij wet anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daar tegen verzet.

Agentschap

In de regeling agentschappen is voor de opdrachtnemer ook een duidelijke rol weggelegd. Zo draagt de opdrachtnemer verantwoordelijkheid voor de bestendigheid van de interne organisatie en voert hij de afspraken zoals gemaakt doelmatig, rechtmatig en professioneel uit en legt verantwoording hierover af. Daarnaast dient de opdrachtnemer de opdrachtgever tijdelijk te betrekken bij onvoorziene ontwikkelingen en is hij verantwoordelijk voor het financieel en materieel beheer, inclusief de begrotingsuitvoering.

Zelfstandig bestuursorgaan

Voor de zelfstandige bestuursorganen zijn specifieke instructiemogelijkheden in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen opgenomen. Zo kan de minister instructies geven over tarieven, het jaarverslag, heeft de ZBO een inlichtingenplicht jegens de minister en kunnen besluiten van een ZBO worden geschorst en vernietigd. Daarnaast kan de minister maatregelen treffen in het geval van taakverwaarlozing.

Raad van toezicht

De raad van toezicht is vooral gericht op de toetsing van de bestuurder binnen een toetsingskader dat enerzijds gericht is op de 'besturing' en anderzijds op de 'beheersing' van de organisatie. Aan deze toetsing liggen toetsingskaders ten grondslag die zijn vastgelegd in de statuten en reglementen. Deze kaders zijn nader ingevuld door visiedocumenten, meerjarenstrategie, een ondernemingsplan, investeringsplannen, jaarplannen, prestatieafspraken etc.. De beheersingskaders worden vervolgens gevormd door de begroting, de jaarrekening, het investeringsstatuut, het risicobeheersingssysteem, het treasurystatuut, de integriteitscode en het organisatie- en formatieplan. De lijnen die in deze documenten zijn uitgezet vormen de mogelijkheden tot beïnvloeding van de uitvoering van de bestuurder. Deze kaders worden in de regel ook vastgesteld door de raad van toezicht.

3.5 Evaluatie van de organisatie/sturingsrelatie

Inleiding

De evaluatie van de organisatiestructuur c.q. de sturingsrelatie wordt verschillend toegepast. Indien er weinig ruimte zit tussen de sturende en de bestuurde actor, zoals bij het departementsonderdeel en de CEO, is de sturingsrelatie in de regel een doorlopend proces. Een kwaliteitsmodel kan ervoor zorgen dat de verhoudingen optimaal benut worden. In een relatie tussen de minister en een agentschap, ZBO en in een raad van toezicht/raad van bestuur verhouding worden regelmatig periodieke evaluaties ingezet om een verbetering in de sturing te effectueren.

CEO

Voor het (constante) evaluatie- en leerproces binnen de multinational zijn er verschillende modellen in het leven geroepen die de kwaliteit van de organisatie omhoog moeten brengen. Voorbeelden hiervan zijn het EFQM en het INK model. Het INK model werd in 1991 geïntroduceerd als afgeleid model van het kwaliteitsmodel van de European Foundation of Quality Management uit 1988. Dit EFQM model wordt, naast multinationals als KLM en Philips¹⁴, onder andere toegepast door de Belgische politie.

¹⁴ KLM en Philips behoorden tot twee van de veertien multinationals die geholpen hebben bij de totstandkoming van het EFQM model.

INVULLING EFQM-MODEL DOOR DE BELGISCHE POLITIE¹⁵

In 2007 heeft de Belgische politie een nieuwe visie gepresenteerd: “Excellente politiezorg”(EPZ). Deze visie vindt zijn grondslag in het EFQM-model dat door de Belgische politie in figuur 3 van bijlage III is dit model schematisch weergegeven.

De EPZ bestaat uit de vier sleutelbegrippen gemeenschapsgerichte politiezorg, informatiegestuurde politiezorg, optimale bedrijfsvoering en maatschappelijke veiligheid. Het EFQM model dat de structuur van deze sleutelbegrippen herbergt kent vijf groepen belanghebbenden (klanten, leveranciers en partners, medewerkers, maatschappij, bestuur en financierders). Daarnaast worden vijf organisatiedomeinen onderscheiden om een zo efficiënt mogelijk beleid te voeren: leiderschap, strategie en beleid, management van medewerkers, management van middelen, management van processen en belanghebbenden.

Het EFQM model is een integraal en holistisch managementmodel en verbetert de prestaties van de organisatie volgens Zouridis c.s. op zichzelf niet. Het is een referentiekader met een aantal aandachtspunten dat tot verbetering moet leiden. Instrumenten zoals de Balanced Scorecard moeten dit verder invullen, maar Zouridis c.s. constateren dat er voornamelijk op lokaal vlak nog weinig invulling aan het model wordt gegeven. Een uitzondering hierop maakt de politie in Aalst.¹⁶ Zij hebben de gehele verantwoordingsstructuur aan de hand van het EFQM vormgegeven met een uitgebreid Balanced Scorecard systeem dat op 104 ijkpunten het functioneren van de politie weergeeft en waardeert.

De structuur van de EPZ vormt het referentiekader van alle doelstellingen en werkzaamheden van de Belgische politie en is dan ook het uitgangspunt van de opleidingen van de politie. Uiteindelijk is het einddoel, het vergroten van de maatschappelijke veiligheid, uitgangspunt van alle activiteiten van de politie.

Agentschap en zelfstandige bestuursorganen

Voor agentschappen en zelfstandige bestuursorganen is dit neergelegd in wet- en regelgeving en al dan niet onderdeel van de verantwoording aan de Tweede Kamer. Zo wordt voor agentschappen ten minste eens in de vijf jaar door de betrokken minister van het moederdepartement en de minister van Financiën geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren. ZBO's worden vaak in een samenhangende groep geëvalueerd. Indien dit het geval is blijft de standaardtermijn van vijf jaar ongewijzigd. De prestaties van een selecte groep agentschappen en zelfstandige bestuursorganen worden ook in de rijksbrede benchmark onder de loep genomen.

¹⁵ Zouridis e.a. Politieproductiviteit: Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie.

¹⁶ http://www.policelocale.be/5440/beleid/jaarverslagen/doc_download/803-jaarverslag-2012.html.

RIJKSBREDE BENCHMARK

Sinds 2002 is de Rijksbrede Benchmark (RBB)¹⁷ een vergelijkingsinstrument van 35 uitvoeringsorganisaties van het Rijk. Met een set van 32 prestatie-indicatoren worden medewerkers van organisaties op pad gestuurd om elkaar te beoordelen en zo een jaarlijkse stand van zaken te maken van de prestaties van de organisaties. Het doel is om de kwaliteit van de dienstverlening continue te verbeteren door kennis te delen en van elkaars ‘best practices’ te leren. De prestatie-indicatoren zien op de gebieden productiviteit, overhead, ICT, efficiency, personeel en klant. Het resultaat van de benchmark is een rapportage met een analyse van trends, ontwikkelingen en een vergelijking met met andere organisaties op een digitaal platform. Op dit digitale platform is ook een dashboard beschikbaar dat de stand van zaken in de organisaties actueel weergeeft. Aan de benchmark doen o.a. ZBO's, agentschappen en gemeenten mee. Ook de Dienst Informatievoorziening van de Nationale Politie heeft zich hierbij aangesloten.

Raad van toezicht

De evaluatie van de relatie tussen een raad van toezicht en een raad van bestuur wordt gekoppeld aan de afzonderlijke evaluaties van de twee organen. De raad van toezicht evalueert het eigen presteren en koppelt dit aan de sturingsrelatie met de raad van bestuur. De raad van bestuur wordt in een periodiek gesprek met en door de raad van toezicht geëvalueerd. De frequentie en de manier waarop deze evaluatie plaatsvindt verschilt.

3.6 Reflectie; inzoomen op sturingsrelaties

3.6.1. Reflectie

De in dit hoofdstuk besproken kenmerken geven een beeld van de aard van de sturingsrelatie tussen de verschillende sturende en bestuurdde actoren. Daarin is duidelijk te zien dat de grondslag van de sturingsrelatie doorwerkt in de andere kenmerken. Hierdoor is er een glijdende schaal waarneembaar van intensiteit van de sturing. De CEO zit hierbij het dichtst op zijn organisatie. Hij kan het meest direct sturen op zijn medewerkers. In de sturingsrelatie tussen het departementsonderdeel en de minister ligt dit al wat genuanceerder, maar de facto komt door de sterke hiërarchie een groot deel van het sturingsinstrumentarium overeen. Agentschappen en ZBO's worden om uiteenlopende redenen doelbewust verder op afstand geplaatst van de minister. Deze afstand zorgt ervoor dat de sturingsrelatie omgeven wordt door meer vastgestelde instrumenten, waaraan tegelijkertijd beperkingen worden opgelegd. Hoewel de afstand in de sturingsrelatie tussen raad van toezicht en raad van bestuur het grootst is, heeft de raad van toezicht relatief veel instrumenten die zowel binnen de begrotings- en verantwoordingscyclus als daarbuiten kunnen worden ingezet.

Als we verder inzoomen op de onderscheiden relaties tussen de sturende en de bestuurdde actor dan zien we dat de controletaak van de sturende actor begint met ambities van de organisatie die zijn uitgewerkt in doelstellingen en prestatieafspraken. Om te toetsen of de bestuurdde actor voldoende werk verzet om deze ambities en doelstellingen te realiseren wordt vervolgens een aantal velden vastgesteld waarvoor periodieke terugkoppeling gewenst is naar de sturende actor. Idealiter wordt deze terugkoppeling tot stand gebracht door middel van een ‘single audit’ systeem waarbij dezelfde systemen gebruikt kunnen worden voor de interne informatievoorziening als de externe verantwoording. Zo heeft de sturende actor de beschikking over dezelfde gegevens waarop de bestuurdde actor zelf zijn beleid heeft uitgezet en toetst. Deze velden worden uiteengezet in (prestatie-)indicatoren en eventueel voorzien van risicoanalyses uit interne risico- en beheersingssystemen. Uitein-

¹⁷ <http://www.rbbgroep.nl/>

delijk is het aan de methodiek van het dashboard en/of de structuur van de rapportage om aan deze indicatoren een oordeel te geven en zo de inzichtelijkheid te vergroten. Ten slotte is het aan de bestuurde actor om een zodanige toelichting te geven dat de sturende actor gericht kan acteren met betrekking tot die onderwerpen die sturing behoeven.

De hiernavolgende bespreking in de paragrafen 3.6.2 tot en met 3.8 is gebaseerd op studie van verschillende sturingsrelaties. Het overzicht heeft als doel inzicht te bieden in de manier hoe een sturingsrelatie in de praktijk ingevuld kan worden. De studie heeft echter laten zien dat er een grote variatie te vinden is tussen de sturende en bestuurde actor; de invulling is daarom ook afhankelijk van een groot aantal factoren zoals:

- De tijd waarin de sturingsrelatie wordt geplaatst;
- De situatie waarin de organisatie zich bevindt;
- Het veld waarin de organisatie opereert;
- De context van de sturingsrelatie.

De bespreking is dus slechts te zien als een rode draad die door de verschillende sturingsrelaties heen waarneembaar is.

3.6.2. Ambities, doelstellingen en prestatieafspraken

Aan de informatiestroom liggen doelstellingen of prestatieafspraken ten grondslag die vastliggen tussen de sturende actor en de bestuurde actor. De ambities die uitgesproken zijn door de bestuurde actor worden vastgelegd in een set afspraken met de sturende actor in de door hem vastgestelde jaarplannen en de begroting.

Om hen aan die vastgestelde afspraken te houden is in de relatie sturende actor en bestuurde actor een structurele informatie-uitwisseling gaande. Waar nodig zal de sturende actor inspelen op die informatie en om een verklaring vragen van eventueel achterblijvende resultaten en sturen indien nodig. In de reguliere informatievoorziening gaat dit om een vaste set aan velden en bijbehorende indicatoren die de gehele organisatie bestrijken, maar niet op details ingaan. Indien nodig zal de sturende actor informatie op meer detailniveau verlangen van de bestuurde actor om de sturing gericht uit te kunnen oefenen. Dit is voornamelijk het geval als er sprake is van signalen, al dan niet op basis van de Balanced Scorecard methodiek, dat een onderwerp sturing behoeft. In verschillende organisaties kan de sturende actor zelf de informatie raadplegen, maar in de meeste gevallen is de medewerking van de bestuurde actor nodig.

3.6.3. Velden

De velden waarop de sturende actor periodiek wordt geïnformeerd verschillen per type organisatie. Zo heeft een raad van toezicht van een woningcorporatie andere informatie nodig dan die van een zorgverleningsorganisatie. De kern is echter hetzelfde. Personeel moet tevreden zijn, het materieel onderhouden, er moet kosteneffectief gewerkt worden en elke organisatie heeft een zekere maatschappelijke betrokkenheid die transparant moet zijn voor de sturende actor .

Voorbeelden van deze velden zijn leiderschap, maatschappelijke prestatie, imago, personeel, materieel, financiën, prestaties, projecten, externe ontwikkelingen en incidenten. In onderstaande tabel worden deze velden gekoppeld aan een paar mogelijke indicatoren waarop de bestuurde actor kan terugkoppelen aan de sturende actor.

TABEL 1: VELDEN EN VOORBEELDEN VAN BIJBEHORENDE INDICATOREN¹⁸

VELDEN	VOORBEELDEN VAN INDICATOREN
Leiderschap	Missie en visie
	Scholing van management
	Voorbeeldgedrag
Maatschappelijke prestatie	Klant- en stakeholderstevredenheid
	Duurzaamheid
	Inkoop- en aanbestedingsbeleid
Imago	Identiteit
	Beeldvorming
	Media-aandacht
Personeel	Personele mutaties
	Medewerkerstevredenheid
	Ziekteverzuim
Materieel	Onderhoudsrisico's en afschrijvingen
	ICT
	Innovatie
Financiën	Omzetcijfers
	Solvabiliteit
	Liquiditeit
Prestaties	(Verwacht) resultaat
	Verkoopaantallen/Levering aantal eenheden
	Spiegel aan jaarplannen
Projecten	Voortgang
	Prognose
	Risico's
Externe ontwikkelingen	Omgevingsanalyse
	Concurrentiepositie
	Internationale en lokale ontwikkelingen
Incidenten	Aantallen incidenten
	Veiligheidsbeleid
	Klachten en/of bezwaren

3.6.4.**Indicatoren**

De indicatoren vullen de velden verder in en zijn daardoor afhankelijk per organisatie. Om de taak van sturende actor uit te oefenen is een tijdige en periodieke informatiestroom van belang. De indicatoren die relevant zijn voor de sturende actor verschillen van die de besturende actor nog heeft om zijn taak uit te voeren. Voor de sturende actor is slechts van belang om een periodieke terugkoppeling te ontvangen op die indicatoren die het algehele reilen en zeilen van de organisatie indiceren en eventueel aanleiding geven tot sturing.

Deze indicatoren zijn idealiter een selectie van de indicatoren die de bestuurde actor zelf hanteert. Zo kan door het gebruik van 'single audit' zonder de inzet van extra systemen de sturende actor zijn taak uitvoeren. In de komende alinea's worden de velden en indicatoren verder uitgelicht.

¹⁸ Deze tabel is tot stand gekomen na een analyse van kwartaalrapportages en jaarverslagen van een tiental organisaties in verschillende sectoren en heeft niet als doel een limitatieve opsomming te geven van alle mogelijke indicatoren.

Leiderschap

Inspirerende en motiverende leiders kunnen de productiviteit van organisaties danig vergroten. Een sturende actor zal de kwaliteit van het leiderschap daardoor willen stimuleren door allereerst de missie en visie te bewaken en uit te laten dragen. Daarnaast is scholing van het management nodig om de interne sturing en coaching op peil te houden. Door een standaard vast te stellen en hierop terugkoppeling te vragen kan een sturende actor stimulerend voorbeeldgedrag in de hand werken.

Maatschappelijke prestatie

De maatschappelijke prestatie van zowel commerciële als 'not-for-profit' organisaties wordt door stakeholders en klanten steeds meer onder de loep genomen. Allereerst is uiteraard de tevredenheid van de klant een relevante indicator. Ook de tevredenheid van andere stakeholders zoals intern het personeel en de aandeelhouders en de externen zoals de toeleveranciers en de maatschappij als geheel dienen periodiek te worden geanalyseerd. In dit verband kiezen steeds meer bedrijven ervoor een percentage te stellen voor het duurzaam produceren én inkopen van goederen, halffabricaten en producten.

Imago

Het imago van publieke en private organisaties kan grote invloed hebben op de prestaties. Hierdoor is het van belang dat aan de sturende actor periodiek wordt teruggekoppeld hoe de organisatie er op dit punt voor staat. Strookt het beeld dat wordt geschetst in uitingen in de media of naar klanten nog wel met de identiteit van het bedrijf, of moet er door middel van sturing een koerswijziging plaatsvinden?

Personeel

Voorbeelden van indicatoren op personeelsgebied zijn personele mutaties, arbeidsomstandigheden, medewerkerstevredenheid, scholingsplannen en ziekteverzuim. Een sturende actor heeft behoefte aan cijfers, te vergelijken met de indicatoren in vorige perioden, die een beeld schetsen van de productiviteit en de tevredenheid van werknemers. Om hier goed op te kunnen sturen is een betrouwbare manier van rapporteren nodig. Indicatoren moeten worden vergeleken met andere jaren, eenheden en de doelstellingen. De hoeveelheid indicatoren is niet doorslaggevend voor een goede informatievoorziening. Indien een hoog percentage ziekteverzuim, een groot aantal personele mutaties of andere signalen tot de sturende actor komen kan in een diepere laag van het informatiesysteem alsnog de oorzaak bij andere indicatoren gevonden worden.

Materieel

Naast personeel is ook het materieel voor veel organisaties van groot belang. De sturende actor moet over de stand van het onderhoud, de afschrijvingen, de vernieuwing en de procedures van aanbesteding etc. frequent geïnformeerd worden. Indien veel van het kapitaal is geïnvesteerd in materieel moet op risicovolle onderdelen worden gerapporteerd. Relevant zijn daarom de procedures tot aankoop van materieel omdat deze investeringen zowel invloed hebben op financiële zaken, maar ook maatschappelijke prestatie en de mate van onderhouds- en veiligheidsrisico's.

Financiën

In kwartaalrapportages is er in de relatie tussen de bestuurde actor en de sturende actor een grote plek ingeruimd voor de financiële staat van de organisatie. Cijfers worden gerelateerd aan de begroting en kunnen zo ook een nieuwe prognose genereren waardoor uitgaven en inkomsten in een nieuw licht worden geplaatst. Vaste indicatoren zijn bijvoorbeeld

(verwacht) resultaat, liquiditeit, solvabiliteit, rente, belastingen, afschrijvingen, onderhoudskosten, salarissen en financiële consequenties voortkomend uit wijzigingen in wet- en regelgeving.

Prestaties

Voor veel organisaties zijn de outputcijfers de belangrijkste kengetallen. Of het nou om ingekochte uren gaat bij een zorgorganisatie, het aantal tickets dat verkocht is voor een vervoerder of een product dat is afgenomen bij een productleverancier. Het is dan ook van groot belang om eenduidig hierover te rapporteren en vergelijkingen te kunnen maken met de begroting, jaarplannen, vorige jaren en vergelijkbare kwartalen. Indien de resultaten uit de pas lopen is het aan de bestuurde actor de sturende actor te voorzien van onderbouwde toelichtingen en mogelijke oplossingen .

Projecten

Projecten binnen een organisatie die buiten de dagelijkse routine van het bedrijf om worden opgezet kunnen veelal op extra aandacht rekenen van de sturende actor. Voornamelijk als deze projecten een grote mate van risico met zich meebrengen of een majeure wijziging in de organisatie teweeg brengen. De terugkoppeling in de rapportages ziet bovenal op een stand van zaken van de projecten en de eventuele actiepunten en doelstellingen die nog moeten worden bereikt. Daarbij geldt, hoe groter de risico's en hoe groter de afwijking van het procesontwerp, hoe intensiever en uitgebreider de informatievoorziening.

Externe ontwikkelingen

De dagelijkse gang van zaken in een organisatie is onderhevig aan de invloed van externe ontwikkelingen. Afhankelijk van de risico's die hieraan kleven heeft de sturende actor behoefte aan een grondige omgevingsanalyse en wil hij op de hoogte gehouden worden van concurrenten, een veranderende afzet- en of arbeidsmarkt en nationale en internationale wet- of regelgeving. Afhankelijk van het type organisatie zijn (macro-)economische ontwikkelingen en politieke omstandigheden relevant om in het licht te plaatsen van de eigen organisatie.

Incidenten

Hoewel incidenten ook buiten de periodieke rapportages onderdeel kunnen zijn van de sturingsrelatie, is het bij organisaties waarin een zelfde type incidenten vaker voorkomt zinvol om hier periodiek op terug te koppelen. Zo kan er sprake zijn van conflicten in overeenkomsten, al dan niet vatbaar voor gerechtelijke procedures. In een heel andere orde is het bij luchthavens bekende probleem van 'bird strikes'. Zo wordt per 10.000 opstijgende en landende vliegtuigen het 'bird strike'-ratio bijgehouden en het geldende beleid rondom het voorkomen van dergelijke incidenten geëvalueerd met de sturende actor. Voor een organisatie als de Nederlandse Spoorwegen is het relevant om het aantal genegeerde rode signalen en overgeslagen stations te rapporteren en eventueel in te dammen als daar noodzaak toe is.

3.7

Systematiek

De drie stappen ambities/doelstellingen, velden en indicatoren worden omgeven door een systematiek van duiding, beoordeling en toelichting. De sturende actor moet de informatie om kunnen zetten in risico's en kunnen herkennen wanneer sturing nodig is. Daarvoor kunnen interne risico- en beheersingssystemen en het *Balanced Scorecard* model helpen.

3.7.1. Interne risico- en beheersingssystemen

Hoewel het opzetten van interne risico- en beheersingssystemen een taak is van de bestuurde actor is de werking ervan en de output van de systemen zeer interessant voor het uitvoeren van de taak als sturende actor. In de jaarverslagen van grote bedrijven is dan ook jaarlijks een risicoanalyse opgenomen op tal van gebieden zoals strategie en markt, operationeel en financieel.

3.7.2. Beoordeling en toelichting

In de rapportages kunnen vervolgens de velden en indicatoren voorzien worden van een beoordeling. Vele varianten zijn mogelijk op basis van het *Balanced Scorecard* model.¹⁹ Zo kan de sturende actor in één oogopslag zien welke doelstellingen en activiteiten die voor die periode gepland stonden zijn gerealiseerd en welke indicatoren aandacht behoeven. Indien een indicator gehaald is, volstaat een summiere toelichting van de activiteiten die zijn ontplooid door de organisatie. Indien een indicator niet is gehaald verwacht de bestuurde actor een overzicht van de activiteiten die tot deze uitkomst hebben geleid en een plan voor de nabije toekomst. Indien de gestelde doelstelling onhaalbaar is geworden legt de bestuurde actor hier verantwoording over af.

3.8 Voorbeelden van organisaties

In onderstaande kaders is te zien hoe de Schiphol Group en de Nederlandse Spoorwegen indicatoren inzet in de organisatiestructuur. Deze voorbeelden zijn gebruikt omdat beide organisaties evenals de Nationale Politie een belangrijke maatschappelijke functie vervullen en dicht op de burger staan. Daarnaast houden beide organisaties zich intensief bezig met het terugdringen van incidenten die naast het creëren van grote veiligheidsrisico's de beeldvorming rondom de organisaties bepalen.

NEDERLANDSE SPOORWEGEN²⁰

De Nederlandse Spoorwegen, winnaar van de Transparantiebenchmark van het ministerie van Economische Zaken, werkt met een vaste set indicatoren die onder te verdelen zijn in zes gebieden. Namelijk: klanttevredenheid, kostenbewustheid, toegankelijkheid, duurzaamheid, personeel en strategie. Jaarlijks worden er doelen gesteld die onder deze KPI's hangen en met een stoplichtindicatie per doel aangegeven. Daarnaast wordt op enkele kernindicatoren een vergelijk gemaakt met twintig vergelijkbare bedrijven in andere landen. De Nederlandse Spoorwegen registreren incidenten nauwgezet en ondernemen actie om ze terug te dringen. Daarbij wordt bijvoorbeeld gelet op het negeren van een rood sein of het voorbijrijden van een station teneinde opgelopen vertraging terug te dringen.

SCHIPHOL GROUP

Schiphol group, de exploitierder van Schiphol en participeerder in Rotterdam The Hague Airport, Lelystad Airport en Eindhoven Airport heeft een set van 16 prestatie-indicatoren ontwikkeld die onderdeel zijn van de bestaande te rapporteren periodieke managementinformatie²¹. Met de jaarverslaglegging doet zij mee aan de transparantiebenchmark voor jaarverslagen en voldoet de verantwoording aan de gestelde richtlijnen vanuit het Ministerie van Financiën met betrekking tot de richtlijn van het Global Reporting Initiative (GRI).

¹⁹ Zie voor een uitleg van het model paragraaf 3.3.1. en voor een schematische weergave bijlage III.

²⁰ Jaarverslag Nederlandse Spoorwegen 2013.

²¹ Jaarverslag 2013, Schiphol Group.

De set indicatoren wordt naast het interne gebruik ook extern beoordeeld, waardoor er sprake is van een single audit informatiesysteem. Naast een set duurzaamheidsindicatoren zoals CO2 uitstoot, geluidsoverlast, EPBD-labels voor gebouwen en het inkopen bij verantwoorde leveranciers worden onderzoeken gehouden onder medewerkers. Zo wordt de betrokkenheid en tevredenheid getest en ziekteverzuim en aantallen bedrijfsongevallen bijgehouden. Tenslotte worden onregelmatigheden met vogels en ongeautoriseerde objecten op landingsbanen gemonitord. Een deel van die indicatoren is wettelijk vastgesteld in bij het Luchthavenbesluit.

Per indicator is vastgesteld hoe vaak interne rapportage naar de directie plaatsvindt, welke periode de rapportage beslaat en welke scope de indicator heeft. Dit verschilt van maandelijks tot een rapportage eens per jaar. De accountant beoordeelt deze prestatie-indicatoren op betrouwbaarheid.

De organisatie kent vier pijlers waaraan een strategisch plan vierjarenplan is gekoppeld. Voor de Schiphol Group zijn deze pijlers: Top connectivity, excellent visit value, competitive marketplace en sustainable performance. Per jaar worden een aantal doelen gesteld die aan de vier pijlers worden opgehangen. In de verantwoording wordt in de jaarverslagen een (stoplicht)kleur gegeven aan de al dan niet behaalde doelen. Financieel wordt de Raad van Commissarissen maandelijks ingelicht over de stand van zaken.

Tot slot

In het volgende hoofdstuk wordt de huidige sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie gezien in het licht van de vijf geanalyseerde publieke en private sturingsrelaties. Tenslotte wordt lering uit die beschouwing getrokken door aanbevelingen te doen die de sturingsrelatie kunnen versterken en wordt een kader met een reeks vragen voorgesteld dat gebruikt kan worden bij het afleggen van bezoeken aan private en publieke organisaties. Bijlage IV bevat een lijst van mogelijk te bezoeken organisaties.

Mogelijke modellen voor sturing van de Nationale Politie

4.1 Inleiding

De minister is integraal verantwoordelijk voor de Nationale Politie. Tegelijkertijd wil hij die verantwoordelijkheid afbakenen. Dat uit zich in een behoefte aan selectiviteit en aanwijzingen voor de ontwikkeling van de sturingsrelatie tussen de minister en de korpschef. In dit hoofdstuk wordt de relatie tussen de minister en de korpschef gespiegeld aan de verkenning van de vijf sturingsverhoudingen die in het vorige hoofdstuk beknopt zijn besproken.

4.2 De Nationale Politie in het licht van de vijf sturingsrelaties

4.2.1. Grondslagen, rol, positie en hiërarchische relatie

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 art. 27 Politiewet 2012 de korpschef belast met de leiding en het beheer van de politie. Hierover legt hij verantwoording af aan de minister, die hem vervolgens bij koninklijk besluit kan benoemen, schorsen en ontslaan. Een dergelijke verhouding is te vergelijken met die van de raad van bestuur ten opzichte van de raad van toezicht.

4.2.2. Informatieverwerving

De informatieverwerving van de minister met betrekking tot de politie is opgebouwd uit driemaandsmanagementrapportages die gedurende het jaar de voortgang van het uit te voeren beheersplan weergeven. Daarnaast wordt halfjaarlijks en achteraf specifieke informatie verstrekt van de korpschef aan de minister die dieper in gaat 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. Om deze stroom aan informatie effectief om te zetten in een middel tot sturing zou een dashboard zoals raden van toezicht hanteren effectief kunnen zijn.

Een veelgebruikt systeem bij de Rijksoverheid, maar ook in het bedrijfsleven is het zogenaamde single audit systeem. Hierbij wordt de informatievoorziening die intern zijn werk doet ook gebruikt als informatievoorziening voor de sturende actor. Naast voordelen op het gebied van efficiëntie, zorgt dit voor een basis van vertrouwen. De sturende actor weet immers dat er geen relevante informatie achtergebleven is in de rubricering door de bestuurd actor. In dit geval is het wel van belang om in onderlinge overeenstemming het detailniveau te bepalen. Zo kan in een getrappt informatiesysteem de eerste laag betrekkelijk weinig details bevatten. Indien er signalen zijn dat er sturing plaats moet vinden op een indicator, kan in de tweede laag informatie een meer omvattende informatie-uitwisseling plaatsvinden.

Begroting

De Nationale Politie heeft wat betreft de begrotingssystematiek een unieke positie ten opzichte van de hierboven besproken sturingsrelaties. Op grond van art. 33 Politiewet 2012 stelt de minister jaarlijks ten laste van de begroting van zijn ministerie bijdragen ter beschikking aan de politie. Daarnaast stelt de minister jaarlijks de begroting vast alsmede de meerjarenraming voor de komende vier jaar.²² De verantwoording is te vergelijken met een raad van toezicht. De jaaraanschrijving is daarmee te spiegelen aan de richtinggevende kaderbrief die de raad van toezicht voor de raad van bestuur opstelt. Of een dergelijke, op prestatiegerichte, begroting ook voor de Nationale Politie zou werken valt te betwijfelen. Zo werd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 ingezet op prestatiecontracten die tussen de korpsbeheerders van de 26 politiekorpsen en toenmalige ministers Remkes en Donner werden afgesloten. Prestatiecontracten voor politiekorpsen zijn een heikel punt en blijken veelal moeilijk effectief vorm te geven. Zo constateerde het CPB in 2003 al dat het vastleggen van gewenste verbeteringen in een contract gerichtheid op cijfertjes uitnodigt en niet zozeer de kwaliteit van het politiewerk ten goede komt. Hoewel in 2006 bleek dat prestatiecontracten een positieve aanjagende rol hebben gespeeld voor veel ontwikkelingen in de professionalisering van de politie, zijn er te veel negatieve neveneffecten zoals een fixatie op cijfers waar te nemen in te tijd waarin prestatiecontracten met korpsen werden afgesloten.²³

Verantwoordingsystematiek

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 Veiligheid en Justitie ter informatie aan de Staten-Generaal toegezonden. Ook de jaarrekening wordt door de korpschef opgesteld en vervolgens door de minister vastgesteld. Vervolgens wordt deze met de jaarrekening van het ministerie van VenJ 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. Ook bij de politie komt een accountant in beeld voor de toetsing van de cijfers in de vorm van de Auditdienst Rijk (ADR). Het verslag van de accountant bevat bovendien bevindingen of het beheer van de politie heeft voldaan aan de eisen van rechtmatigheid. De ADR voert ook audits uit in opdracht van de minister zoals nu gebeurt betreffende de inkoopfunctie van de Nationale Politie.²⁴ Daarnaast wordt er toezicht uitgeoefend door de Inspectie VenJ en is er sinds mei 2014 een Commissie van toezicht beheer nationale politie ingesteld die periodiek rapporteert aan de minister en zowel gevraagd als ongevraagd adviseert. Deze Commissie bestaat uit onafhankelijke experts.²⁵

²² Art. 34 Politiewet 2012.

²³ Onderzoeksprogramma Politie en Wetenschap van de Politieacademie, 2006.

²⁴ Brief van de minister aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2014.

²⁵ <http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/05/09/commissie-van-toezicht-beheer-nationale-politie-ingesteld.html>.

4.2.3. Sturing

Algemene sturingsmogelijkheden

De algemene sturingsmogelijkheden die de minister heeft om de Nationale Politie te sturen zijn ruimer dan die van een raad van toezicht. De Politiewet 2012 en de regelingen die daaruit voortvloeien geven de minister een aantal instrumenten dat er voor kan zorgen dat de minister zijn stempel flink 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, meer dan bij een raad van toezicht, 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 zijn erg specifiek geformuleerd en sturen op de output net zoals bij agentschappen, andere beleidsdoelstellingen zijn meer te scharen in de categorie algemeen en lijken op de systematiek van de zelfstandige bestuursorganen.

Mogelijkheden tot het geven van instructies

De instructiemogelijkheden voor de minister ten opzichte van de Nationale Politie zijn voornamelijk van toepassing op de inrichting van de politie. Zo stelt de minister de landelijke sterkte vast en het verdeelmodel voor de regionale sterkte. Het ontwerpbeheersplan dat de minister vaststelt en als basis geldt voor het beheersplan dat door de korpschef wordt opgesteld is te zien als een specifieke instructiemogelijkheid. Daarnaast worden (deels) in de landelijke beleidsdoelstellingen en de doelstellingen uit het beheersplan prestatie- en rapportageafspraken gemaakt die in wet- en regelgeving zijn verankerd. Dat enkele van de beleidsdoelstellingen vaag zijn en het ontbreekt aan prestatie-indicatoren en rapportageafspraken komt niet overeen met de structuur die in de agentschappen wordt gehanteerd. De beheerskaders, zoals die in het raad van toezicht model een prominente plaats innemen, zijn nog nauwelijks van de grond gekomen. In het Ambitiedocument 'DG Politie 1000 Dagen' wordt hierin een belangrijke stap gemaakt. De DG Politie geeft zichzelf de rol van achterenvolgens kadersteller, verbinder, regisseur, controller en initiator.

4.2.4. Evaluatie

Voor de Nationale Politie geldt dat de Politiewet 2012 binnen drie tot vijf jaar op grond van art. 74 Politiewet 2012 geëvalueerd dient te worden op doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. De sturingsrelatie tussen minister en politie is daar onderdeel van. Daarnaast wordt de vorming van de Nationale Politie ook halfjaarlijks gemonitord. Op 29 oktober 2013 verscheen de eerste rapportage van dit halfjaarlijks onderzoek door de Inspectie Veiligheid & Justitie.²⁶ Zeer recent verscheen de derde rapportage, die zeer kritisch is over de voortgang van de vorming van de Nationale Politie.²⁷ De evaluatie van de politie in Oost-Nederland staat gepland in 2015, de overige regionale eenheden volgen in 2017.

4.2.5. Reflectie

De sturingskenmerken van de Nationale Politie zijn grotendeels te vergelijken met de besproken sturingsrelaties. De meeste overeenkomsten bestaan met het raad van toezicht model. Om van de voordelen van dit model te kunnen genieten moeten de minister en de DG Politie nog een stap te maken in het beheersingsinstrumentarium zodat effectiever kan worden gestuurd.

²⁶ Nationale politie op koers? Eerste onderzoek naar de mijlpalen en resultaten van acht operationele doelen in de periode 1 januari – 1 juli 2013, Inspectie VenJ.

²⁷ Derde onderzoek vorming nationale politie, Inspectie VenJ, 6 november 2014. Het onderzoek betreft een risicoanalyse van de ontwikkeling van basisteams en de districtsrecherche per 1 januari 2015.

4.3 Kader te hanteren bij de te bezoeken organisaties

4.3.1. Inleiding

DG Politie heeft zich tot doel gesteld om in de zoektocht naar een effectieve sturingsrelatie andere organisaties te bezoeken om te leren en ‘best practices’ mee te nemen in het proces van verbetering. In deze paragraaf worden per thema vragen voorgesteld die kunnen helpen om de zoektocht te stroomlijnen en dientengevolge te vergemakkelijken. De ideeën die eerder in de rapportage naar voren zijn gekomen kunnen aan de hand van deze vragen worden getoetst en worden gespecificeerd. In bijlage IV is een overzicht te vinden van organisaties die interessant zouden kunnen zijn voor een werkbezoek vanuit DG Politie en de top van de Nationale Politie.

Deskresearch

De lijst met vragen is in twee delen gesplitst, namelijk in vragen die door middel van deskresearch tevoren kunnen worden beantwoord en vragen die specifiek bij werkbezoeken aan de orde kunnen komen. Het uitvoeren van deskresearch van groot belang. Zo kan er tijd worden bespaard door voorbereidende handelingen te treffen en kunnen de werkbezoeken zich richten op de essentiële informatie die niet uit stukken te verkrijgen is. Een voorwaarde hiervoor is dat de te bezoeken organisatie meewerkt en (kwartaal)rapportages, inzage in de dashboardsystematiek en andere (interne) documenten verstrekt die de onderstaande vragen kunnen beantwoorden. De vragen die in de werkbezoeken aan de orde komen kunnen vervolgens per organisatie worden gespecificeerd.

4.3.2. Vragen te beantwoorden door deskresearch

Grondslag, rol en positie

1. Hoe is de grondslag van de sturingsrelatie vormgegeven? In welke mate hebben partijen de vrijheid om hier invulling aan te geven?
2. Welke beperkingen leveren de juridische grondslagen op voor de sturingsrelatie?
3. Wordt de grondslag c.q. de bevoegdheidsverdeling regelmatig geëvalueerd en geactualiseerd?

Informatieverwerving

Kenmerken van informatieverwerving

4. Hoe specifiek is door de sturende actor aangegeven welke informatie hij verwacht van de bestuurd actor?
5. Van welke manieren voor het verwerven van informatie maakt de bestuurd actor gebruik? Te denken valt aan generieke informatie, per onderwerp/thema etc.
6. Heeft de te bezoeken organisatie een aantal kernthema's/steunfuncties die specifiek onderdeel zijn van de informatieverwerving? Te denken valt aan financiën/personeel/ICT en materieel zoals bij de Nationale Politie in het beheersplan beschreven is.
7. Wordt er gebruik gemaakt van een dashboardsysteem? Te denken valt aan een systeem dat werkt met indicatoren die groen/oranje dan wel rood oplichten.
8. Welke werkbare indicatoren zijn in dit dashboardsysteem ingebed?
9. Wordt er gebruik gemaakt van een getrapt informatiesysteem? Zo ja, welke informatie verwacht de sturende actor in de eerste c.q. diepere lagen van het systeem? Geeft de bestuurd actor aanvullende informatie wanneer een indicator afwijkt van de tot doel gestelde waarden? Of is het aan de sturende actor om hier aanvullende informatie over op te vragen?

10. Is dit getrapte informatiesysteem gebaseerd op single audit, oftewel wordt er gebruik gemaakt van dezelfde informatievoorziening voor zowel intern als extern gebruik?
11. Is er bij het gebruik van een single audit informatievoorziening onderscheid in het detailniveau van de interne en externe informatie? In welke mate is dit onderscheid gemaakt?
12. Heeft de sturende actor toegang tot gedetailleerde informatie zonder daarbij de bestuurde actor in te hoeven schakelen?

Begrotings- en verantwoordingscyclus

13. Wordt er gewerkt met cycli waarin sturingsinstrumenten op regelmatige basis worden ingezet, of is er te allen tijde de mogelijkheid voor de sturende actor om invloed uit te oefenen?
14. Welke managementrapportages zijn ingebed in de verschillende cycli?

Sturing

Algemene sturingsmogelijkheden

15. Maakt de sturende actor regelmatig gebruik van de mogelijkheid om algemene aanwijzingen te geven?
16. Op welke manier stelt de sturende actor een algemeen kader op voor de bestuurde actor? Welke afspraken worden er gemaakt en is er sprake van contractmanagement?
17. Worden deze algemene kaders periodiek geactualiseerd?

Specifieke sturingsmogelijkheden

18. Op welk detailniveau vinden deze specifieke instructies plaats? Houdt de sturende actor zich bijvoorbeeld bezig met benoemingen van personen binnen de bestuurde organisatie?
19. In welke mate verhouden zich de specifieke instructies zich met de algemeen opgestelde prioriteiten van de organisatie?
20. Welke mogelijkheden worden er gebruikt om te monitoren op deze specifieke opdracht?

Evaluatie

21. Vindt er een periodieke evaluatie van de sturingsrelatie plaats? Zo ja, heeft dit in de afgelopen evaluatie tot wijzigingen in het sturingsinstrumentarium geleid?

4.3.3.

Vragen te beantwoorden door werkbezoeken

Grondslag, rol en positie

1. Welke invloed heeft de onderlinge verhouding en de mate van hiërarchie, tussen de sturende actor en de bestuurde actor op de sturingsrelatie?
2. Wordt er regelmatig teruggegrepen op de grondslag van de sturingsrelatie of speelt deze slechts een marginale rol in de uitvoering?

Informatieverwerving

Kenmerken van informatieverwerving

3. Op welk niveau verwacht de sturende actor informatie te ontvangen van de bestuurde actor? Wordt hierin een duidelijke afweging gemaakt tussen enerzijds de controle die de sturende actor wenst en anderzijds de gewenste mate van afstand?

4. Vindt er op regelmatige basis informatie-uitwisseling plaats buiten de gebruikelijke informatiesystemen als de bestuurde actor dit nodig acht? Voelt de bestuurde actor de verantwoordelijkheid om dergelijke informatie buiten de afgesproken kaders te delen?
5. Zijn er tussen de belangrijkste actoren in het sturingsproces, vergelijkbaar met de minister en de korpschef, vaste momenten waarin een informatieoverdracht plaatsvindt? Zo ja, hoe frequent vindt deze briefing plaats?

Begrotings- en verantwoordingscyclus

6. Vindt er na de vaststelling van de begroting tussentijds zowel ongevraagd als gevraagd informatie-uitwisseling plaats over de afwijkingen die in het boekjaar plaatsvinden?
7. Heeft de informatie van derden, na bijvoorbeeld een audit of een accountantscontrole, gezorgd voor wijzigingen in de sturingsrelatie?

Sturing

Algemene sturingsmogelijkheden

8. Komen deze kaders eenzijdig vanuit de sturende actor tot stand of worden zij gezamenlijk met de bestuurde actor opgesteld?
9. Op welke manier vindt er algemene sturing plaats? Geschiedt dit in de regel mondeling of schriftelijk?
10. In hoeverre speelt wederzijds vertrouwen een rol in de sturingsrelatie?
11. Hoe vinden de sturende en de bestuurde actor een balans in dit wederzijds vertrouwen? Speelt dit vertrouwen een rol in de keuze tussen *hard en soft controls*?

Specifieke sturingsmogelijkheden

12. Met welke regelmaat geeft de sturende actor specifieke instructies aan de bestuurde actor?
13. Op welke manier vindt er specifieke sturing plaats? Geschiedt dit in de regel mondeling of schriftelijk?
14. Welke dilemma's ondervindt de sturende actor bij het gebruik van sturingsmogelijkheden?
15. Welke dilemma's ondervindt de bestuurde actor bij het gebruik van sturingsmogelijkheden?

Conflicten

16. Welke situaties zijn er voorgevallen waarin er een conflict ontstond tussen de sturende actor en de bestuurde actor? Was het sturingsinstrumentarium in die gevallen adequaat?
17. Had het conflict voorkomen kunnen worden door strakkere afspraken of een beter verwachtingenmanagement?
18. Is de afweging tussen controle houden en afstand bewaren regelmatig onderdeel van conflictsituaties?
19. Werd de sturingsrelatie geëvalueerd na het escaleren van een conflictsituatie en zo nodig aangepast?

Bijlage I: Feitelijke sturingsrelatie

Inleiding

De Politiewet 2012 geeft de minister van Veiligheid en Justitie volledige ministeriële verantwoordelijkheid over het beheer van de Nationale Politie. Dit impliceert onder meer dat de bewindspersoon verantwoordelijkheid draagt voor de inrichting en werking van het politiekorps – een en ander behoudens de zeggenschap van OM en burgemeesters over de daadwerkelijke uitvoering van politietaken ('gezag'). De wet stipuleert een aantal specifieke bevoegdheden waarmee de minister zijn taak als korpsbeheerder dient uit te voeren. Dit laat onverlet dat de ministeriële zeggenschap omvattend is. Echter, een verstandige korpsbeheerder is selectief in de wijze waarop hij de zeggenschap in de praktijk gestalte geeft. Slimme aansturing houdt in dat de korpsbeheerder er boven op zit waar het moet, en loslaat waar het kan. De positie van de minister is in zoverre niet ongewoon dat elke leidinggevende aan de top van een organisatie met dezelfde opgave wordt geconfronteerd. De positie van de minister is in zoverre speciaal dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor de wijze waarop hij de taak van korpsbeheerder gestalte geeft extra druk legt op de wijze van aansturing van het politiekorps. Een eerste invulling van de sturingsverhouding tussen minister en politiekorps is vastgelegd in de zogenoemde Wassenaar-notitie.²⁸ Hoe deze verhoudingen in de praktijk worden ingevuld wordt in deze bijlage besproken.

Om te beginnen wordt een reconstructie van de feitelijke sturings situatie gepresenteerd, uitgesplitst in beleid en beheer. Uit deze reconstructie zal duidelijk worden dat beleid en beheer, als object van sturing, niet goed te scheiden zijn. Bevoegdheden omtrent beleid en beheer lopen in elkaar over en de minister heeft een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, maar treedt –uiteraard- niet in plaats van het gezag. De afstemming van verantwoordelijkheden is onvoldoende vastomlijnd en er ontstaat dan ook een beeld van een onvoldragen stelsel, waarbij eenduidigheid en een helder kader vooralsnog ontbreken. De sturingsinstrumenten die besproken worden zijn dan vaak op zowel beleid als beheer toepasbaar.

De sturingsrelatie bevindt zich, evenals het bestel zelf, in een transitiefase die naar het zich laat aanzien in 2017 wordt afgerond. Er zijn verschillende initiatieven die in deze fase naar voren komen. Zo is er een projectteam modernisering sturing financieel beheer opgezet dat een sturingsvisie op financieel beheer in concept heeft ontwikkeld.²⁹ Deze projectgroep heeft zich als doel gesteld een modern sturings- en beheersingskader financieel beheer op te stellen. Dit sturingskader moet houdbaar zijn voor de lange termijn en een houvast bieden voor de verhoudingen in het bestel. Daarnaast heeft DG Politie een Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen' opgesteld. Hierin is elke medewerker van DG Politie gevraagd mee te denken over een vernieuwde organisatie. Hierbij is de leidraad geweest: waar zijn we van, waar staan we voor en hoe doen we dat? De hoofdlijnen van de sturingsvisie en het ambitiedocument worden in het laatste gedeelte van deze bijlage besproken.

In deze bijlage bespreken we de beide hoofdelementen 'beleid' en 'beheer'. We komen uiteindelijk tot de conclusie dat de sturingsrelatie die nader onderzocht moet worden vooral ziet op het beheer van de Nationale Politie.

²⁸ Concept visie sturing financieel beheer politie 0.4 d.d. 26 juni 2014.

²⁹ Concept visie sturing financieel beheer politie 0.4 d.d. 26 juni 2014.

Beleid

Landelijke beleidsdoelstellingen

De minister stelt ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.³⁰ In de Wassenaar-notitie is afgesproken dat de landelijke beleidsdoelstellingen substantiële ruimte overlaten voor de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. De landelijke prioriteiten worden vastgesteld in een ‘bottom-up’ proces waarbij het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters worden gehoord. De gezichtspunten en de wensen van het lokale gezag over deze doelstellingen worden doorgegeven aan de minister die deze vervolgens afweegt in de vaststelling van de landelijke prioriteiten. Wanneer een problematiek niet speelt in een bepaalde gemeente dan hoeft daarop geen specifiek beleid gevoerd te worden door het lokale gezag. De huidige landelijke prioriteiten lopen vanaf 2011 en zijn in vier clusters opgedeeld. De beleidsdoelstellingen kunnen tussentijds in bijzondere gevallen worden gewijzigd en/of worden aangevuld. Wel moeten dan het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters opnieuw worden gehoord.

Voor 2011-2014 zijn de landelijke beleidsdoelstellingen:

Cluster één: de buurt veilig, voor bewoner en ondernemer

1. Aanpak van tenminste de helft van de criminele jeugdgroepen.
2. Aanpak delicten met een hoge impact op het slachtoffer: overvallen, straatroof, inbraken, geweld.
3. Veiligheid op straat: de politie draagt – onder regie van de gemeenten waar de verantwoordelijkheid voor lokale veiligheid en het opstellen van een integraal veiligheidsplan ligt- bij aan de lokale aanpak van onveiligheid. Dit geldt voor veiligheid in wijken, uitgaansgebieden, openbaar vervoer en rond coffeeshops.
4. Aanpak dierenmishandeling: 500 animal cops.

Cluster twee: Offensief tegen ondermijnende en georganiseerde criminaliteit

5. Versterking integrale aanpak cybercrime en aanpak kinderporno.
6. Intensievere opsporing en hardere aanpak van criminele samenwerkingsverbanden op vooral de thema’s mensenhandel, productie/in- en uitvoer van drugs, witwassen en zware milieucriminaliteit.

Cluster drie: Slagkracht voor onze professionals

7. Verbetering intake & afhandeling aangifte in kwantitatieve als kwalitatieve zin.
8. Aanvalsplan bureaucratie politie: daling van bureaucratische lasten met 25%.
9. Verbeteren heterdaadkracht

Cluster vier: Aanpak (faciliteerders) illegaliteit en criminele vreemdelingen

10. Het controleren, identificeren en overdragen van criminele (illegale) vreemdelingen aan de strafrechtketen, conform de werkwijze Vreemdelingen in de Strafrechtsketen (VRIS) en aan de vreemdelingenketen ter fine van uitzetting.

Als toevoeging op de vaststelling van deze beleidsprioriteiten geeft de minister aan op welke manier er door de Nationale Politie aan de minister gerapporteerd moet worden. In een aantal gevallen gaat dit over een specifieke datum of een specifiek document waarin gerapporteerd moet worden over de beleidsprioriteit. Daarnaast wordt de politie opgedragen om beleid te ontwikkelen en/of specifieke implementatieplannen te overleggen. In enkele gevallen worden door de minister percentages vastgelegd waaraan de nationale politie moet voldoen. Het valt op dat de kaders rondom deze beleidsprioriteiten in aard en specificiteit uiteen lopen. In het tekstblok hieronder staan twee voorbeelden van prioriteiten inclusief

³⁰ Politiewet 2012, artikel 18.

de gestelde doelen/bijdragen en de indicatoren door de minister aan de politie ter illustratie van het verschil in specificiteit:

TWEE VOORBEELDEN VAN DOELEN/BIJDRAGEN EN INDICATOREN GESTELD DOOR DE MINISTER AAN DE POLITIE³¹

Beleidsprioriteit 2: Aanpak delicten met een hoge impact op het slachtoffer: overvallen, straatroof, inbraken, geweld.

Doel/bijdrage politie:

- Een stijging van de pakkans met 25% voor geprioriteerde high impact delicten teneinde gericht en snel verdachten op te sporen en daardoor meer zaken op te lossen.
- De politie draagt bij aan het plan van aanpak overvalcriminaliteit door de opsporing op overvallen te intensiveren.

Indicator:

- Verdachtenratio «high impact» misdrijven: overvallen, straatroof, inbraak woning, geweld. Pakkans stijgt met 25%.
- Verdachtenratio voor overvallen stijgt naar 40%.

Beleidsprioriteit 9: Verbeteren heterdaadkracht

Doel/bijdrage politie:

- Zichtbaar en snel optreden door meer heterdaadaanhoudingen teneinde het aantal aangehouden verdachten te vergroten en snellere afdoening te realiseren.

Indicator:

- Heterdaadratio (de verhouding tussen wel en niet op heterdaad aangehouden verdachten) berekenen. Gewenste stijging vaststellen en realiseren.

De verantwoording over de door de regionale en landelijke eenheden gerealiseerde activiteiten te verwezenlijking van de landelijke prioriteiten vindt plaats in de jaarverslagen.³² Hierin wordt uitgebreid stilgestaan bij de doelen van het komende jaar en de resultaten van het afgelopen jaar. De meeste van de tien prioriteiten worden door de Nationale Politie zelf voorzien van streefpercentages als de minister dit niet al zelf gedaan heeft. In het jaarverslag van 2013 geeft de politie aan voldaan te hebben aan zeven van de negen voor dat jaar gestelde doelen.³³ Het jaarverslag wordt besproken met de Tweede Kamer in de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie in een wetgevingsoverleg. In de bespreking omtrent het jaarverslag van 2013 is voornamelijk de sterkte besproken en de externe inhuur bij de Nationale Politie. Slechts in beperkte mate worden de landelijke beleidsdoelstellingen aangehaald.

Artikel 19-overleg

De landelijke beleidsdoelstellingen vormen een belangrijk bespreekpunt in het zogenaamde artikel 19-overleg. Conform artikel 19 van de Politiewet 2012 wordt er ten minste viermaal per overleg gevoerd in aanwezigheid van de korpschef tussen de minister, de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal. Naast de regioburgemeesters schuiven twee burgemeesters aan bij dit overleg van gemeenten die minder dan 100.000 inwoners hebben. Welke burgemeesters dit zijn wordt eens in de vier jaar vastgesteld. Dit overleg gaat niet alleen over beleid, maar ook het beheer van de Nationale Politie

³¹ Kamerstukken II, 2010/2011, 29628, nr. 256.

³² Politiewet 2012, artikel 36, 37 en 43.

³³ Jaarverslag 2013: 1 jaar nationale politie.

heeft een belangrijke plek op de agenda. De hoofdonderwerpen zijn dan ook toegeschreven aan de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie. Vaste onderwerpen zijn:³⁴

1. De inrichting van de politie.
2. De landelijke beleidsdoelstellingen.
3. De verdeling van sterkte.
4. Het ontwerp van de begroting en het ontwerp van de meerjarenraming.
5. Het ontwerp van de jaarrekening, het beheersplan en het jaarverslag.
6. De benoeming van de leden van de leiding van de politie.
7. Wet- en regelgeving met betrekking tot taakuitvoering en/of beheer ten aanzien van de politie.

Beheer

Inleiding

Het sturen op beheer door de minister van Veiligheid en Justitie wordt als één van de uitgangspunten genomen voor de sturingsrelatie. Voor deze sturing beschikt de minister over verschillende sturingsinstrumenten die worden genoemd in de Wassenaar-notitie. De minister verdeelt de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden. De sterkteverdeling zoals die voor de notitie van toepassing was, is hiervoor het uitgangspunt. De minister stelt allereerst de landelijke sterkte vast en daarna het verdeelmodel dat zorgt voor de toewijzing van de sterkte in de regionale eenheden, de landelijke eenheid en het politiedienstencentrum. Daarnaast stelt de minister randvoorwaarden waarbinnen de verschillende gezagen hun taken kunnen uitvoeren. Naast de verantwoordelijkheid van de minister voor het functioneren van het bestel als geheel is de minister verantwoordelijk voor de cultuur en kwaliteit van de politieorganisatie én houdt de minister zich bezig met het toezicht op de politie.³⁵ Voor deze laatste taak wordt de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) in stelling gebracht. De lokale gezagsverantwoordelijkheid is geen onderwerp van sturing voor de minister.

Regeling beheer politie

De belangrijkste bepalingen omtrent het beheer van de Nationale Politie zijn neergelegd in de 'Regeling beheer politie'. Hierin worden de hoofdlijnen van de organisatie uiteengezet en de sturingsinstrumenten die worden ingezet ten aanzien van het beheer. Deze instrumenten zijn de jaaraanschrijving, het beheersplan, de managementrapportages, het jaarverslag en de informatieverstrekking tussen de Nationale Politie en de minister.

Omtrent de informatieverstrekking is in de regeling beheer politie vastgelegd dat de korpschef viermaal per jaar een driemaandsmanagementrapportage verstrekt over de uitvoering van het beheersplan. Hierin wordt opgenomen wat de omvang is van de operationele sterkte en de niet-operationele sterkte, hoe dit verdeeld is en hoe deze sterkte is opgebouwd. Daarnaast is de verplichting in de regeling beheer politie opgenomen dat de korpschef zelf in periodieke audits de mate toetst waarin de gegevens eenduidig, consistent en volledig zijn.

Halfjaarlijks en na afloop van het jaar dient de korpschef de minister bovendien te voorzien van een groot aantal gegevens die betrekking hebben op het beheer van de Nationale Politie. Halfjaarlijks gaat dit om de basisgegevens van het personeel van de politie. Aan het ein-

³⁴ Politiewet 2012, artikel 19.

³⁵ Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie (Wassenaar-notitie).

de van het jaar worden salarisgegevens, verzuimdagen, aanvullingsgegevens en gegevens uit de regeling toetsing geweldsbeheersing politie (RGTP) verstrekt.³⁶

Beheersplan

Het beheersplan van de Nationale Politie is leidend voor de vaststelling van de inrichting (o.a. organisatie en formatie) van het landelijke korps.³⁷ De kaders voor het beheersplan schetst de minister in het ontwerpbeheersplan dat de derde dinsdag van september voor het komende begrotingsjaar opgesteld dient te zijn. Het ontwerp wordt door de korpschef voorgesteld, maar de minister stelt dit uiteindelijk vast. De regionale eenheid dient de beschikbare capaciteit te verdelen alvorens het formatieplan wordt vastgesteld. Het aantal districten en basisteams zijn onderwerp van een zwaarwegend advies vanuit de gezagsdragers in elke regionale eenheid. Mocht er een tussentijdse wijziging voorgenomen zijn in de organisatie of formatie, die niet is opgenomen in het beheersplan, dan dient de korpschef dit zo spoedig mogelijk te melden aan de minister.

Het beheersplan voldoet aan een aantal vereisten dat is vastgelegd in de ministeriële regeling beheer politie. Zo zijn ten minste opgenomen:

- a. het sterktebeleid waaronder de sterkteverdeling, de organisatie en formatie en de bezetting;
- b. het personeelsbeleid waaronder de meerjarige strategische personeelsplanning, het beleid op het terrein van leiderschap, loopbaanbeleid, het mobiliteitsbeleid, een divers samengesteld personeelsbestand, het integriteitbeleid en de maatregelen die voortvloeien uit de uitvoering van de vastgestelde cao;
- c. het ICT-beleid waaronder het beleid op het terrein van het onderhoud en vernieuwing en de informatieorganisatie;
- d. het beleid op het gebied van materieel, waaronder inkoop en huisvesting.

Het beheersplan 2015 is een uitwerking van het eerder vastgestelde inrichtingsplan en gaat verder op de lijn die eerder is ingezet op het instellen van basisteams en districtsrecherche. Daarnaast worden er wijzigingen aangekondigd in de ondersteunende diensten.

Financieel beheer en jaaraanschrijvingen

De kaders voor het huidige financiële beheer zijn gelegen in de Politiewet 2012 en de Regeling financieel beheer politie.

Voor het financieel beheer is een belangrijk sturingsinstrument voor de minister de jaaraanschrijving. De Regeling financieel beheer politie voorziet erin dat de minister jaarlijks voor 1 december een jaaraanschrijving stuurt aan de korpschef. De jaaraanschrijving heeft betrekking op de managementrapportages alsmede de door de korpschef te verrichten voorbereidende werkzaamheden ten behoeve van de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening en de daarvoor nodige informatie. De jaaraanschrijving wordt in enig jaar vastgesteld voor het tweede daarop volgende jaar. Oftewel, de jaaraanschrijving voor de begroting van 2016 wordt in ieder geval voor 1 december 2014 vastgesteld.

De minister stelt in deze jaaraanschrijving een kader en geeft aanwijzingen waaraan de begroting en de meerjarenraming moeten voldoen. Zo noemt de Nationale Politie in de begroting van 2015 de jaaraanschrijving, het Addendum erop en de politieke besluitvorming de belangrijkste kaders voor de financiële verantwoording. Naast zijn kaderstellende en controlerende rol voert de minister met deze jaaraanschrijving zijn informatieplicht uit. Hij geeft

³⁶ Bijlage regeling beheer politie.

³⁷ Regeling beheer politie, artikel 21.

de Nationale Politie namelijk informatie over de politieke, rijksbrede of internationale ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de taakuitvoering en het beheer van de politie.

Uitgangspunt van deze jaaraanschrijving blijft dat er bij de opstelling aantoonbare toegevoegde waarde moet zijn voor de begroting door de opgestelde kaders. De 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. Belangrijk onderscheid tussen de taak van de minister en de korpschef is de aard van de opgestelde kaders. Waar de minister zich vooral over de doelstellingen buigt (de 'wat'-vraag), doet de korpschef dit over de uitvoering ervan (de 'hoe'-vraag). Deze doelstellingen moeten duidelijk, ambitieus doch realistisch zijn.³⁸

Ministeriële verantwoordelijkheid

De minister van Veiligheid en Justitie draagt de ministeriële verantwoordelijkheid over het beheer van de politie. Daarnaast dient hij verantwoording af te leggen over zijn sturing op de taakuitvoering via de landelijke beleidsdoelstellingen en over het politiesysteem als geheel. In het kader van de verantwoordingsrelatie tussen de minister en de Tweede Kamer stellen Kamerleden regelmatig Kamervragen. De onderwerpen van de vragen die de leden van de Tweede Kamer stellen, lopen behoorlijk uiteen. Behalve vragen die gaan over de taakuitvoering en het beheer van de politie, worden er vragen gesteld over incidenten die zich in het land hebben afgespeeld. Dit levert een spanning op in de sturingsystematiek, doordat de minister zich genoodzaakt voelt op detailniveau informatie in te winnen en daar vervolgens op te sturen.

EEN GREEP UIT DE KAMERVRAGEN IN 2014

- Aanbesteden forensische zorg en onderzoek
- Strijd tegen georganiseerde criminaliteit
- Invallen drugspannen dmv anonieme informatie
- Reactietijd noodgevallen
- Gebruik kentekengegevens door politie vastgelegd door particulier bedrijf
- Geweld tegen politie
- Digitaal solliciteren bij politie
- Gebruik camera's door politie
- Fitheidstest politie
- Gebruik sms in opsporing
- Afgekeurde veiligheidsvesten politie
- Betrouwbaarheid prestaties politiediensten
- Gebruik politie van ov-chipkaartgegevens
- Dienstwapen politie
- Project werkzoekenden politie Assen
- Inrichting diensten landelijke eenheid
- Aftappen politie

Reflectie op feitelijke sturingsituatie

Hiervoor is duidelijk geworden dat de minister integraal verantwoordelijk is voor de Nationale Politie. De reflectie in dit onderzoek betreft daarbij vooral de integrale beheersverantwoordelijkheid. De huidige invulling van deze verantwoordelijkheid is gestoeld op de Wasenaar-notitie. Echter, deze notitie laat nog veel ruimte en vrijheid aan alle partijen om de sturingsrelatie verder in te richten. De notitie maakt de sturingsrelatie nog onvoldoende concreet. In het selectievraagstuk dat volgt is het allereerst van belang om vast te stellen

³⁸ Concept visie sturing financieel beheer politie versie 0.4 d.d. 26 juli 2014.

wat de minister zou moeten willen weten en hoe hij deze informatie gebruikt om vervolgens te sturen. In de feitelijke sturingssituatie is van een dergelijke selectie nog geen sprake en komt het beeld naar voren van informatievoorziening richting de minister die een nogal rijp en groen karakter draagt.

De DG Politie van het ministerie van Veiligheid en Justitie bestaat uit ongeveer 150 fte. De komende jaren is een krimp voorzien van 25%. Bij de Nationale Politie was de operationele sterkte in 2013 51.598 fte en de niet-operationele sterkte 10.318 fte. Voor de staf van de Korpsleiding was in het inrichtingsplan Nationale Politie 2012 382 fte begroot.

De sturingsinstrumenten waar de minister in het huidige kader over beschikt zijn de jaar-aanschrijving, landelijke beleidsdoelstellingen, het stellen van de kaders voor de begroting en het beheersplan en de uiteindelijke vaststelling van de landelijke sterkte en het verdeelmodel. Een complicerende factor hierbij is de integrale ministeriële verantwoordelijkheid van de minister voor alle zaken die de Nationale Politie betreffen. Incidenten zorgen ervoor dat de minister zich genoodzaakt voelt om op detailniveau te sturen en informatie in te winnen.

Er moet daarom nog een slag worden gemaakt in het specificeren van de sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie. Dat heeft DG Politie ook onderkend. Inmiddels is een sturingsvisie financieel beheer in concept ontwikkeld en is een ambitiedocument over de rol van de DG Politie richting de Nationale Politie gereedgekomen. In de komende paragraaf wordt hierop nader ingegaan.

Sturing in de toekomst door de minister en DG Politie

Inleiding

Actuele ontwikkelingen rond het sturingsvraagstuk betreffen de conceptvisie 'Sturing financieel beheer politie' en het Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen'. Daarnaast is op 16 september 2014 de Veiligheidsagenda 2015-2018 naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin de voorgenomen landelijke beleidsdoelstellingen voor 2015-2018. Deze ontwikkelingen worden in deze paragraaf verder uiteengezet.

Landelijke beleidsdoelstellingen 2015-2018

In de veiligheidsagenda 2015-2018 zijn de nieuwe landelijke beleidsdoelstellingen vastgesteld door de minister in overleg met de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal. De vier criteria die aan de keuzes voor de landelijke beleidsdoelstellingen ten grondslag lagen zijn:

- De problemen zijn grensoverschrijdend (tussen eenheden dan wel internationaal)
- De problemen spelen landelijk en er is een kwaliteitsverbetering in de gemeenschappelijke aanpak vereist.
- Lokaal/regionaal ontbreekt de knowhow.
- Er zijn innovatieve aanpakken en/of technische middelen nodig of specifieke expertise is noodzakelijk.³⁹

De minister maakte hierbij onder andere gebruik van de door de politie opgestelde criminaliteitsanalyses, de Beleidsmonitor van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en de trendsignalen van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.⁴⁰

³⁹ Veiligheidsagenda artikel 19-overleg 2015-2018, p.4.

⁴⁰ NSOB, Nationale Politie(k): De uniformering en disciplineren van één korps.

De zes landelijke beleidsdoelstellingen die in de veiligheidsagenda 2015-2018 van het ministerie van Veiligheid en Justitie zijn gepresenteerd zijn:⁴¹

1. Versterking van de aanpak van ondermijnende criminaliteit.
2. Bestrijden van cybercrime.
3. Versterken van de aanpak van horizontale fraude.
4. Bestrijden van kinderporno.
5. Terugdringen high impact crimes (woninginbraken, overvallen, straatroven).
6. Afpakken van wederrechtelijk verkregen vermogen.

Alle zes thema's kennen een doel voor 2018 dat zich richt op een absoluut aantal of een percentage. De doelen en indicatoren zijn ten opzichte van de landelijke beleidsdoelstellingen 2011-2014 concreter geworden, hetgeen ten goede komt aan de sturingsmogelijkheden.

Financieel beheer

Sinds de Politiewet 2012 is op verschillende manieren getracht de sturing op beheer door de minister af te bakenen. In de conceptvisie 'Sturing financieel beheer'⁴², opgesteld door DG Politie, wordt de verantwoordelijkheid van de minister in drie onderdelen gesplitst:

1. De minister is verantwoordelijk voor de instandhouding en waar nodig doorontwikkeling van het politiestel.
2. De minister is verantwoordelijk voor de goed toegeruste politieorganisatie.
3. De minister is verantwoordelijk voor maatschappelijk herkenbare politiestatistiek als onderdeel van de Veiligheidsagenda.

Onderdeel van de organisatiestructuur is een heldere sturingsvisie op het financieel beheer van de Nationale Politie. De kaderstellende en controlerende rol van de minister ten opzichte van de Nationale Politie wordt hierin verder vormgegeven. Financieel beheer wordt in dit verband gezien als alle onderdelen van het beheer die een financiële vertaling hebben en die onderdeel zijn van de begroting. De DG Politie erkent in het document dat het financiële beheer niet los gezien kan worden van het brede beheer, maar het wordt gezien als een belangrijke eerste stap om de sturing op het financiële beheer helder te hebben.

De kern van het document is een toespitsing op een drietal kernbegrippen: continuïteit, rechtmatigheid en doelmatigheid. Daarmee verschuift de sturing van de input naar de output: de resultaten en het ontwikkelen van een takenbegroting. De component 'continuïteit' zorgt ervoor dat de minister een langetermijnvisie heeft voor de Nationale Politie en als zodanig een toets uitvoert op de begroting. Door de rechtmatigheidstoets wordt nagegaan of de besteding van middelen conform wet- en regelgeving plaatsvindt. Bij het groeiproces 'doelmatigheid' gaat het om de koppeling tussen de prestaties op het veiligheidsdomein en de inrichting van het beheer.⁴³

Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen'

DG Politie heeft een Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen' opgesteld.⁴⁴ Ten behoeve van dat document is elke medewerker van DG Politie gevraagd mee te denken over een vernieuwde organisatie. Hierbij is de leidraad geweest: waar zijn we van, waar staan we voor en hoe doen we dat? Hierna wordt de rol die DG Politie voor zichzelf ziet volgens het Ambitiedocument nader besproken.

⁴¹ Kamerstukken II, 2014-2015, 26684, nr. 412.

⁴² Concept visie sturing financieel beheer politie versie 0.4 d.d. 26 juli 2014.

⁴³ Concept visie sturing financieel beheer politie versie 0.4 d.d. 26 juli 2014.

⁴⁴ Ambitiedocument DG Politie 1000 Dagen versie ten behoeve van consultatie 15 mei 2014.

1. *Optimalisatie en onderhoud van het bestel*

In het ambitiedocument stelt DG Politie allereerst dat verder invulling moet worden gegeven aan de Wassenaar-notitie waarin verantwoordelijkheden op lokaal, eenheids- en landelijk niveau wordt geëxpliciteerd. DG Politie helpt mee met het ontwikkelen en de bekrachtiging van de rol van de gezagsdragers en de politie in het bestel; dat stelt de gedragsdragers in staat om hun gezag uit te oefenen. Hierbij is het van belang om de *checks and balances* binnen het bestel vorm te geven. De wensen van het gezag en de politiek dienen een plek te krijgen in de werking van de politie, maar dit moet in balans zijn met de mogelijkheden. Daarnaast dienen de politiebelenen in de veiligheidsketens worden gewaarborgd..

2. *Zorgen voor een goed toegeruste politieorganisatie*

Het tweede speerpunt betreft het zorgdragen voor het regisseren en vormgeven van de relatie tussen de minister en de korpschef ten aanzien van het beheer van de politie. Hierin worden wettelijke normen gesteld en bevoegdheden van de politie gecodificeerd. Voor de invulling van deze normen worden kaders gesteld voor een doelmatige besteding van middelen om het presterend niveau van de politie te bevorderen. DG Politie vertaalt het kabinetsbeleid naar een beleid op beheer en middelen voor de politie en geeft inhoud aan het beheersplan, de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening en het jaarverslag. Daarnaast draagt DG Politie bij aan de ontwikkeling van de rechtspositie bij de politie en draagt zorg DG Politie zorg voor een integrale en initiërende vorm van control op de politie.

3. *Zorgen voor maatschappelijk herkenbare politieprestaties en bijdragen aan een veiliger Nederland*

Ten derde vertaalt DG Politie maatschappelijke trends en het kabinetsbeleid in visie en beleid op de taakuitvoering van de politie. Daarnaast is het DG het aanspreekpunt voor de gezagsdragers op het gebied van strategie en geeft DG Politie strategisch advies over de inzet van politie. Daarnaast maakt DG Politie prestatieafspraken met de politie, en worden deze afspraken gemonitord.

ROLLEN VAN HET DG POLITIE BIJ DE UITVOERING VAN DE TAKEN OPGESOMD IN HET AMBITIEDOCUMENT

Om bovenstaande taken te vervullen dicht het DG Politie zich vijf rollen toe om binnen en buiten het bestel goed te kunnen functioneren. Hierbij is een gedegen beleidscyclus van kaderstellen, control en toezicht het uitgangspunt en integraal overzicht essentieel. De vijf rollen zijn:

1. KADERSTELLER

Het DG Politie stelt kaders voor de politieorganisatie. Bijvoorbeeld door financiële sturing, regelgeving, stellen van kwaliteitseisen en strategische prioritering in de toedeling van politiemiddelen. Hierbij gebruikt het DG het kabinetsbeleid als en input van ketenpartners als basis.

2. VERBINDER

Het DG Politie is als eerste aanspreekpunt met betrekking tot de politie werkzaam voor bestuur, andere departementen en ketenpartners. Hierbij wordt de verbinding gelegd tussen de politie en deze partijen en wordt er een belangenafweging gemaakt tussen deze partijen indien nodig.

3. REGISSEUR

Het DG Politie vervult de rol als verdeler van de schaarste aan politiezorg. Hierbij komt het beoordelen, wegen en (her)prioriteren aan bod. Hierover heeft het DG Politie het integrale overzicht en voert de regie.

4. CONTROLLER

Het DG Politie zorgt voor een goede verantwoording van de prestaties van de politie aan politiek en maatschappij. De controlfunctie wordt initiërend en integraal uitgevoerd met behulp van verwachtingenmanagement. Risico's worden beheerst, bewaakt en informatie is bekend om te kunnen sturen.

5. INITIATOR

Het DG Politie signaleert nieuwe trends en ontwikkelingen in de samenleving in een vroeg stadium en initieert de noodzakelijke processen om met een tijdig antwoord te komen om ten behoeve van het bestel en de politie te opereren.

Tot slot

DG Politie heeft voor de minister een duidelijker positie vastgelegd in het Ambitiedocument 'DG Politie 1000 dagen'. Daarnaast is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een sturingsvisie op financieel beheer. Deze ontwikkelingen bevinden zich nog in een eerste fase en zijn nog niet voldoende uitgewerkt om tot een duurzame sturingsrelatie tussen de minister en de Nationale Politie te komen. Hoe de wens om bij het financiële beheer in de (nabije) toekomst vooral op rechtmatigheid, doelmatigheid en continuïteit te sturen in de praktijk wordt vormgegeven is nog onduidelijk. Daarbij is het proces van informatieverwerving en het uiteindelijke gebruik van sturingsinstrumenten door middel van die opgedane informatie een belangrijke te maken stap.

De Nationale Politie wordt wel eens een sui generis constructie genoemd. Dat maakt het wellicht lastig om ervaringen elders over te zetten naar de politieorganisatie, maar het betekent niet dat er niet geleerd kan worden van *best practices* elders. In de zoektocht naar effectieve en efficiënte sturingsrelaties is een kijkje in de keuken van de sturing bij andere organisaties in het publieke en private domein zinvol. In de rapportage wordt een aantal handvatten gegeven voor deze zoektocht.

Bijlage II: Kenmerken van sturing in vijf sturingsrelaties

TABEL 2: STURINGSKENMERKEN VAN DE RAAD VAN BESTUUR/CEO

ORGAAN/KENMERKEN	RAAD VAN BESTUUR/CEO
GRONDSLAGEN	Arbeidscontract, cao, arbeidsrechtelijke regelgeving
ROL/POSITIE/ HIËRARCHISCHE RELATIE	De zeggenschap van de RvB strekt zich uit over alle werknemers van de onderneming. De zeggenschap wordt beperkt door algemene wettelijke regelingen en door het arbeidscontract. De hiërarchie is in formele zin absoluut: binnen de kaders van het aantal overeen gekomen arbeidsuren en de functieomschrijving dient elke instructie van de chef te worden opgevolgd ('behoudens de verantwoordelijkheid van de ondergeschikte jegens de wet').
INFORMATIEVERWERVING	De CEO is gerechtigd zijn ondergeschikten alle informatie te doen verstrekken die samenhangt met of relevant is voor de uitoefening van de taak van de ondergeschikte of het functioneren van de organisatie of een onderdeel van de organisatie. De CEO mag van zijn ondergeschikten op eigen initiatief verstrekte informatie, adviezen en waarschuwingen verwachten. De CEO heeft instrumenten die informatie geven, afgestemd op de sturingsbehoeften van de CEO. Voor de standaard rapportages vanuit de onderdelen van de organisatie kan de CEO gebruik maken van verschillende management informatiesystemen. Veel van die systemen gebruiken een dashboard-systematiek, waarin aan de hand van tevoren gekozen standaard-parameters de prestaties van de organisatie inzichtelijk worden gemaakt. De Balanced Scorecard methodiek is daarbij populair. Die bestaat uit vier perspectieven: het klantperspectief, het financieel perspectief, het ontwikkel perspectief en het intern perspectief.
BEGROTING	In grote organisaties is de jaarlijkse begrotingscyclus het moment om afzonderlijke organisatie-onderdelen / productie-eenheden in het gareel te krijgen of te houden. De afzonderlijke eenheid maakt een business jaarplan met activiteiten en een taakstellende begroting dat verdedigd moet worden in het overleg met CEO / RvB. Op basis van de ingediende business plannen kan de CEO prioriteren en instrueren.
VERANTWOORDING ONDERGESCHIKTE	Het financieel van ondergeschikten zal primair worden gecontroleerd door de accountant van het bedrijf. Controle op specifieke randvoorwaarden (compliance, integriteit, duurzaamheid) kan eveneens door de accountant worden gedaan of door een gespecialiseerde controller.
ALGEMENE STURINGSMOGELIJKHEID	Elke ondergeschikte kan direct of indirect aangestuurd worden via mondelinge of schriftelijke instructies, indirect via specifieke of algemene geschreven instructies, reglementen etc. Het management contract is een (eenzijdige) instructie vermomd als (tweezijdige) overeenkomst. [praktisch heeft een groot deel van de sturing plaats via <i>soft controls</i> : de beïnvloeding van de opvattingen en werkwijzen via vorming, training, <i>management by speech</i> etc]
INSTRUEREN	De CEO/RvB doet er goed aan bij het instrueren van ondergeschikten voor specifieke taken te zorgen voor: <ul style="list-style-type: none"> a. een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat; b. het tijdig betrekken van de ondergeschikte bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; c. het, in afstemming met de ondergeschikte, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de uitvoering van de opdracht gemonitord kan worden.

	Instructies kunnen ook de vorm hebben van wat in het bestuursrecht een mandaat wordt genoemd, een procuratie om binnen bepaalde randvoorwaarden op eigen gezag beslissingen te nemen. Uiteraard kan de ondergeschikte steeds om verantwoording van genomen beslissingen worden gevraagd.
EVALUATIE	Voor het (constante) evaluatie- en leerproces binnen de multinational zijn er verschillende modellen in het leven geroepen die de kwaliteit van de organisatie omhoog moeten brengen. Voorbeelden hiervan zijn het INK- en EFQM-model.

TABEL 3: STURINGSKENMERKEN VAN DEPARTEMENTSONDERDELEN

ORGAAN/KENMERKEN	DEPARTEMENTSONDERDEEL
GRONDSLAGEN	Organisatie- en mandaatbesluit, cao Rijk, algemeen rijksambtenarenreglement.
ROL/POSITIE/ HIËRARCHISCHE RELATIE	Volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Minister geeft (politieke) leiding aan departement, waar de ambtenaren het beleid uitvoeren, derhalve is sprake van een hiërarchische relatie tussen de minister richting de SG en de DG's.
INFORMATIEVERWERVING	Informatieverwerving door de minister vindt plaats via de SG of DG's van het departement. De minister kan de informatie verlangen die nodig is voor de verantwoording naar de Kamer, maar ook om informatie die nodig is om zijn (politieke) leiding uit te voeren. Ook mag hij van de SG en/of DG's verwachten dat zij op eigen initiatief informatie, adviezen en waarschuwingen verstrekken indien zij dit nodig achten.
BEGROTING	Het departement stelt in delen de begroting voor aan de minister die de begroting vervolgens als geheel aanneemt, zo nodig wijzigt en voorlegt aan de Tweede Kamer. De directeur Auditdienst Rijk (ADR), respectievelijk de certificerend accountant van de ministeries, verschaft zekerheid over de rechtmatigheid van verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten van de aangesloten ministeries. Hij voert de accountantscontrole uit op de jaarverslagen van deze ministeries. Hij informeert de algemene leiding, de bewindspersonen en het Audit Committee over de uitkomsten van deze werkzaamheden.
VERANTWOORDING ONDERGESCHIKTE	Het financiële beleid wordt gecontroleerd door de Algemene Rekenkamer op basis van het door het departement aangeleverde jaarverslag. De SG en de DG's en PSG leggen, aan het eind van het verslagjaar en tussentijds, gestructureerd verantwoording af over de uitvoering van aan hen opgelegde taken en het gebruik van daarbij verleende bevoegdheden. De SG stelt een jaarplan op. Dit doen de DG's ook die dit vervolgens met de SG afstemmen. In ieder geval worden beleidsdoelstellingen opgenomen, alsmede een risicoanalyse, voorgenomen activiteiten en budgetten. Zowel de SG als de DG's stellen gedurende het jaar twee uitvoeringsrapportages op.
ALGEMENE STURINGSMOGELIJKHEID	Directe hiërarchische bevelstructuur waarin minister de SG stuurt doormiddel van algemene en specifieke aanwijzingen, maar ook contact kan hebben met de DG's of specialisten en directeuren. Ook is mogelijk dat er een bestuursraad de ambtelijke leiding invult van een ministerie bestaande uit de SG en DG's om overleg te voeren over de hoofdlijnen van de beleidsontwikkeling en -uitvoering en over de hoofdlijnen van de bedrijfsvoering. Niet elk ministerie heeft een dergelijke bestuursraad.
INSTRUEREN	De minister heeft zonder uitzondering de bevoegdheid om specifieke instructies te geven aan de SG, de DG's en eventueel direct aan specialisten binnen het departement. De SG en DG's hebben binnen het kader van de jaarplannen en binnen eventueel door de minister of namens de minister door de SG gegeven richtlijnen mandaat ten aanzien van het nemen van besluiten en afdoen van stukken betreffende alle aangelegenheden die behoren tot hun werkterrein tenzij bij wet anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De SG en DG's zijn hoofdbudgethouder voor wat betreft hun taken en zijn uit dien hoofde bevoegd verplichtingen – met financiële consequenties – aan te gaan en uitgaven goed te keuren binnen hun budgetten.

TABEL 4: STURINGSKENMERKEN VAN AGENTSCHAPPEN (BATEN-LASTEN DIENSTEN)

ORGAAN/KENMERKEN	AGENTSCHAP (BATEN-LASTEN DIENSTEN)
GRONDSLAGEN	Instelling via paragraaf 2 Comptabiliteitswet. Oordeel ministerraad nodig, conform regeling agentschappen dient DG Financiën op de hoogte te worden gesteld. Er wordt geen RvT geïnstalleerd (verschil met ZBO).
ROL/POSITIE/HIËRARCHISCHE RELATIE	Ministeriële verantwoordelijkheid bij agentschappen is volledig. Interne verzelfstandiging, baten-lastendiensten vallen als departementale dienstonderdelen onder een ministerie. Het personeel heeft de rechtspositie als rijksambtenaar.
INFORMATIEVERWERVING	De minister kan van het agentschap alle informatie verlangen die hij nodig heeft om de Kamer goed te informeren over de werkzaamheden van het agentschap. In de afspraken die worden gemaakt tussen opdrachtgever en opdrachtnemer kan hier een cyclus worden opgesteld waarin structurele informatieoverdracht plaatsvindt. Daarnaast kan de minister op eigen initiatief te allen tijde informatie opvragen bij het agentschap als dit nodig is voor het uitvoeren van zijn ministeriële verantwoordelijkheid.
BEGROTING	Onderdeel van een departementale begroting. Afsluiten prestatiecontract met moederdepartement omtrent prestaties en budget van het opvolgende jaar. Eisen van begroting in comptabiliteitswet opgenomen. De totale baten, de totale lasten, het saldo van baten en lasten, de totale kapitaaluitgaven en de totale kapitaalontvangsten blijven in een afzonderlijke begrotingsstaat ter autorisatie opgenomen.
EISEN VERANTWOORDING	<p>Onderdeel van een departementaal jaarverslag o.g.v. art. 52 Cw, maar wel een aparte staat per baten-lasten dienst met een daarbij horende toelichting. Controle door de Auditdienst Rijk (ADR). Art. 10 sub c regeling agentschappen: het toetsen en goedkeuren van de begroting, de tarieven, het jaarplan, de leenaanvragen, de jaarrekening, en de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toebedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer;</p> <p>In het jaarplan van het agentschap of een daarmee vergelijkbaar document neemt de opdrachtnemer voor het komende jaar tenminste een overzicht op van:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de financiële kaders van het agentschap en de wijze van financiering zoals afgesproken met de opdrachtgever(s); b. de te leveren prestaties op hoofdlijnen en de daarbij behorende wijze van bekostiging; c. de rapportageafspraken met de opdrachtgever(s) en eigenaar; d. de afspraken over de wijze waarop de financiële gevolgen van onvoorziene ontwikkelingen worden toegedeeld aan de eigenaar, opdrachtgever(s) en opdrachtnemer.. <p>De Algemene Rekenkamer heeft volledige bevoegdheden, rekenkamer verplicht financiële verantwoording te checken door check departementale begroting. DFZ van departement oefent toezicht uit. Minister van Financiën heeft een systeemverantwoordelijkheid en oefent als zodanig toezicht uit op inrichting agentschappen en uitvoering begrotingen.</p>
ALGEMENE STURINGSMOGELIJKHEID	Agentschap kan direct bijgestuurd worden door de minister (via SG). Sturing op output/geleverde producten en diensten door hoeveelheids- kwaliteits- en prijsafspraken. Gekoppeld aan prestaties. Sturingsmodel bestaat uit opdrachtgevers, opdrachtnemers en eigenaarsrol, geen functionele combinatie mogelijk. In afwijking kunnen de rollen van opdrachtgever en eigenaar gecombineerd worden wanneer er uitsluitend sprake is van dienstverlening binnen het

	eigen ministerie, mits gemotiveerd en mits checks and balances tussen de spelers voldoende zijn geborgd.
INSTRUEREN (OPDRACHTGEVER-OPDRACHTNEMER RELATIE)	<p>De opdrachtgever draagt de verantwoordelijkheid voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat; b. het tijdig betrekken van de opdrachtnemer bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; c. het, in afstemming met de opdrachtnemer, opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken zodat de uitvoering van de opdracht gemonitord kan worden. <p>De opdrachtnemer draagt de verantwoordelijkheid voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. de bestendigheid van de interne organisatie; b. het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de afspraken zoals gemaakt met de opdrachtgever(s) en eigenaar en het afleggen van verantwoording daarover; c. het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht; d. het financieel en materieel beheer, inclusief de begrotingsuitvoering en het afleggen van verantwoording hierover.
EVALUATIE	De betrokken minister en de Minister van Financiën beoordelen gezamenlijk tenminste eens in de vijf jaar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van een agentschap. De betrokken minister maakt het hieruit volgend rapport openbaar.

TABEL 5: STURINGSKENMERKEN VAN ZELFSTANDIGE BESTUURSORGANEN

ORGAAN/KENMERKEN	ZBO ZONDER RECHTSPERSOONLIJKHEID	ZBO MET RECHTSPERSOONLIJKHEID (O.G.V. 2:1 BW)
GRONDSLAGEN	Publiekrechtelijk: Ingesteld bij wet, rechtspersoonlijkheid o.g.v. die wet. De Kaderwet is alleen van toepassing op een zelfstandig bestuursorgaan wanneer dat in de wettelijke regeling waarbij openbaar gezag is toegekend aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgenomen. Valt onder staat, dus werknemers zijn ambtenaren. De RvT, indien aanwezig, wordt benoemd door de minister. Als er geen RvT is wordt het bestuur aangewezen door de minister.	Publiekrechtelijk: Ingesteld bij wet, rechtspersoonlijkheid o.g.v. die wet. Privaatrechtelijk: Als ZBO aangewezen door middel van KB, AMvB of ministeriële regeling. Rechtspersoonlijkheid op grond van BW. De Kaderwet is alleen van toepassing op een zelfstandig bestuursorgaan wanneer dat in de wettelijke regeling waarbij openbaar gezag is toegekend aan het zelfstandig bestuursorgaan is opgenomen Personeel heeft gelijkstelling met rechtspositie ambtenaren. Uitzonderingen: 1/Afwijking geregeld per AMvB. 2/ In instellingswet regelen, bijv. bestaande rechtspositionele regelingen. De RvT, indien aanwezig, wordt benoemd door de minister. Als er geen RvT is wordt het bestuur aangewezen door de minister.
ROL/POSITIE/HIËRARCHISCHE RELATIE	De ministeriële verantwoordelijkheid geldt niet volledig, deze is ingeperkt door verzelfstandiging. Een hiërarchische relatie met de minister ontbreekt hierdoor.	De ministeriële verantwoordelijkheid geldt niet volledig, deze is ingeperkt door verzelfstandiging. Een hiërarchische relatie met de minister ontbreekt hierdoor.
INFORMATIEVERWERVING	Een ZBO verstrekt desgevraagd aan de minister alle voor uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Daarnaast kan de minister inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. (Art. 20 lid 1 Kaderwet ZBO's). Informatievoorziening kan verder uitgewerkt worden in de gestelde beleidsregels.	Een ZBO verstrekt desgevraagd aan de minister alle voor uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen. Daarnaast kan de minister inzage vorderen van alle zakelijke gegevens en bescheiden, indien dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is. (Art. 20 lid 1 Kaderwet ZBO's) Informatievoorziening kan verder uitgewerkt worden in de gestelde beleidsregels.
BEGROTING	Bevoegdheden volgens Cw, lopen mee met de begrotingscyclus van de departementen en zijn daar onderdeel van, evenals de verantwoordingscyclus. Agentschappen zijn hier een uitzondering op. (art. 70-73 CW) Daarnaast publiekrechtelijk: Begroting noodzakelijk waarin minimaal de eisen van art. 27 en 28 Kaderwet worden opgenomen.	Doorgaans bepaling dat ZBO begroting en financiële verantwoording (jaarrekening) ter goedkeuring bij minister moet indienen. Bovendien externe accountant nodig. Daarnaast publiekrechtelijk: Begroting noodzakelijk waarin minimaal de eisen van art. 27 en 28 Kaderwet worden opgenomen. Bovendien moet minister regelen of hij zijn akkoord vooraf moet geven aan rechtshandelingen en dat zij een jaarrekening moeten presenteren.
EISEN VERANTWOORDING	Publiekrechtelijk: Eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid voor alle taken. Privaatrechtelijk: Alleen eisen op	Publiekrechtelijk: Eisen van transparantie, rechtmatigheid en doelmatigheid voor alle taken. Privaatrechtelijk: Alleen eisen op

	<p>gebied van publiekrechtelijke taak. Daarnaast deugdelijk verantwoordend dat hun toevertrouwde publieke middelen ook daadwerkelijk ten goede komen aan hun publieke taak en niet voor andere doeleinden worden aangewend. Daardoor beperkt inzicht geven in overige bedrijfsvoering. De algemene Rekenkamer heeft bevoegdheden o.g.v. art. 56 Cw. Rekenkamer is verplicht de financiële verantwoording te controleren.</p>	<p>gebied van publiekrechtelijke taak. Daarnaast deugdelijk verantwoordend dat hun toevertrouwde publieke middelen ook daadwerkelijk ten goede komen aan hun publieke taak en niet voor andere doeleinden worden aangewend. Daardoor beperkt inzicht geven in overige bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer heeft bevoegdheden o.g.v. art. 56 Cw. Rekenkamer is bevoegd, maar niet verplicht de financiële verantwoording te controleren.</p>
ALGEMENE STURINGSMOGELIJKHEID	<p>Stellen algemene regels, geven algemene aanwijzingen (richtlijnen of beleidsregels), bevoegd zover in instellingswet bevoegdheden zijn weergegeven. Geen bijzondere aanwijzingen mogelijk. De Comptabiliteitswet is van toepassing als basis voor de regeling van financiële controle.</p>	<p>Stellen algemene regels, geven algemene aanwijzingen (richtlijnen of beleidsregels), bevoegd zover in instellingswet bevoegdheden zijn weergegeven. Geen bijzondere aanwijzingen mogelijk. De geldende beheersvoorschriften van de Comptabiliteitswet zijn niet van toepassing. Afwijkende voorschriften voor de afzonderlijke organisatie.</p>
INSTRUEREN (SPECIFIEKE STURINGSMOGELIJKHEDEN GELDEND VOOR HET OVERGROTE DEEL VAN ZBO'S)	<p>Tarieven: Indien ZBO tarieven (leges) in rekening mag brengen voor diensten, moet de minister deze goedkeuren. Ook kan de minister jaarlijks of periodiek een maximumtarief vaststellen. Jaarverslag: Het ZBO dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden. Inlichtingen: Het ZBO heeft een inlichtingenplicht jegens de minister. Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, zodat hij verantwoording kan leggen aan Staten-Generaal. Hiervoor is voldoende verantwoordingsinformatie nodig. Schorsing en vernietiging: Besluiten van het ZBO kunnen worden geschorst en vernietigd. Taakverwaarlozing: Als het ZBO zijn taak ernstig verwaarloost kan de minister maatregelen treffen.</p>	<p>Tarieven: Indien ZBO tarieven (leges) in rekening mag brengen voor diensten, moet de minister deze goedkeuren. Ook kan de minister jaarlijks of periodiek een maximumtarief vaststellen. Jaarverslag: Het ZBO dient elk jaar een beleidsmatig jaarverslag op te stellen en aan de minister te zenden. Inlichtingen: Het ZBO heeft een inlichtingenplicht jegens de minister. Minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, zodat hij verantwoording kan leggen aan Staten-Generaal. Hiervoor is voldoende verantwoordingsinformatie nodig. Schorsing en vernietiging: Besluiten van het ZBO kunnen worden geschorst en vernietigd. Taakverwaarlozing: Als het ZBO zijn taak ernstig verwaarloost kan de minister maatregelen treffen.</p>
EVALUATIE	<p>Elke vijf jaar stuurt de minister een evaluatieverslag aan de Tweede Kamer betreffende het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Hieraan wordt ook voldaan wanneer of een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen tegelijk wordt geëvalueerd.</p>	<p>Elke vijf jaar stuurt de minister een evaluatieverslag aan de Tweede Kamer betreffende het functioneren van het zelfstandig bestuursorgaan. Hieraan wordt ook voldaan wanneer of een samenhangende groep van zelfstandige bestuursorganen tegelijk wordt geëvalueerd.</p>

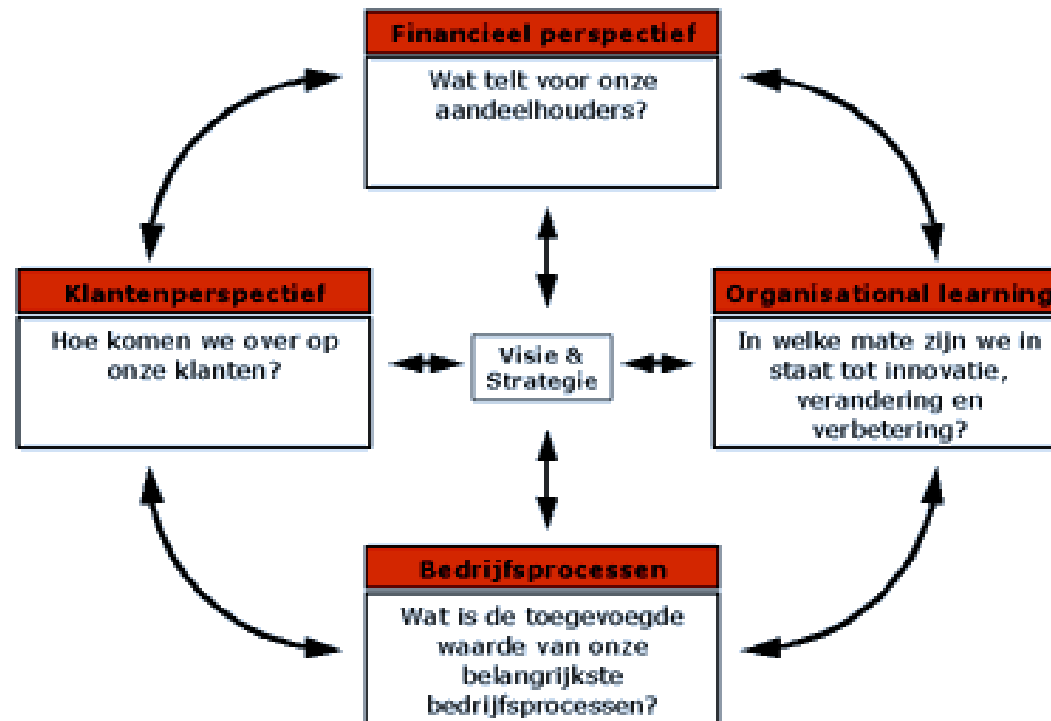
TABEL 6: STURINGSKENMERKEN VAN DE RAAD VAN TOEZICHT

ORGAAN/KENMERKEN	RAAD VAN TOEZICHT
GRONDSLAGEN	Statuten, (deel)reglementen van de maatschappelijke onderneming die het betreft
ROL/POSITIE/ HIËRARCHISCHE RELATIE	<p>De raad van toezicht heeft altijd drie rollen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Werkgever van de bestuurder(s) - Adviseur en klankbord voor de bestuurder(s) - Besluitvormend orgaan <p>Formeel is de raad van toezicht het hoogste orgaan. Bevoegdheden zijn in de statuten toegedeeld aan de bestuurder of raad van bestuur. Op onderdelen zijn bevoegdheden voorbehouden aan de raad van toezicht. Doordat de raad van toezicht werkgever is en dus bevoegd de bestuurder te benoemen, schorsen of ontslaan, is feitelijk altijd in laatste instantie de raad van toezicht in de positie beslissingen te beïnvloeden. De praktijk laat op dit punt grote variëteit zien: van zeer terughoudende raden van toezicht tot raden die zich op veel onderdelen intensief met de operationele gang van zaken bemoeien.</p>
INFORMATIEVERWERVING	<p>Uiteindelijk komt dat wat is vastgelegd aan rollen, bevoegdheden, grondslagen en kaders terug in de informatie die de bestuurder aan de raad van toezicht verschaft. Als de kaders voldoende helder zijn, ligt daarmee ook vast welke informatie wordt verschaft. Dan is nog de tijdigheid, frequentie en volledigheid van de informatie aan de orde. Soms zal de raad van toezicht tevoren geïnformeerd willen worden, voordat het bestuur het besluit neemt, soms is informatieverstrekking achteraf ook voldoende adequaat. Op welk moment de raad van toezicht wordt geïnformeerd hangt vooral af van de risico's die spelen.</p> <p>Informatievoorziening achteraf vindt veelal plaats in kwartaalrapportages of viermaandsrapportages. Die rapportages hanteren veelal een dashboard-systematiek, waarin aan de hand van tevoren gekozen standaard-parameters de prestaties van de organisatie inzichtelijk worden gemaakt. De Balanced Scorecard methodiek is daarbij populair. Die bestaat uit vier perspectieven: het klantperspectief, het financieel perspectief, het ontwikkel perspectief en het intern perspectief. De verschillende perspectieven zorgen gezamenlijk voor evenwicht in de beoordeling. Binnen de perspectieven wordt gerapporteerd over de in prestatie-indicatoren geoperationaliseerde doelen van de organisatie, daarbij wordt een norm aangelegd (bijvoorbeeld afkomst uit het jaarplan, de begroting of een ander beleidsstuk), hetgeen een succesfactor oplevert. Binnen deze perspectieven is uiteraard variatie mogelijk van de parameters waarvoor wordt gekozen. Dat is uiteraard afhankelijk van de aard van de organisatie, de belangrijkste opgaven en ook de actualiteit die aan de orde is. Keuzes daaromtrent worden op basis van en binnen de begrenzing van de toezichtskaders gemaakt door bestuur en raad van toezicht.</p> <p>Een ander model is het kwaliteitsmodel van het Instituut Nederlandse Kwaliteit (het INK model), dat bestaat uit negen aandachtsgebieden, die zijn onderverdeeld in voorwaarden (leiderschap, personeelsmanagement, beleid en strategie en middelenmanagement), processen (management van processen, waardering door personeel, waardering door klanten en waardering door maatschappij) en resultaten.</p>

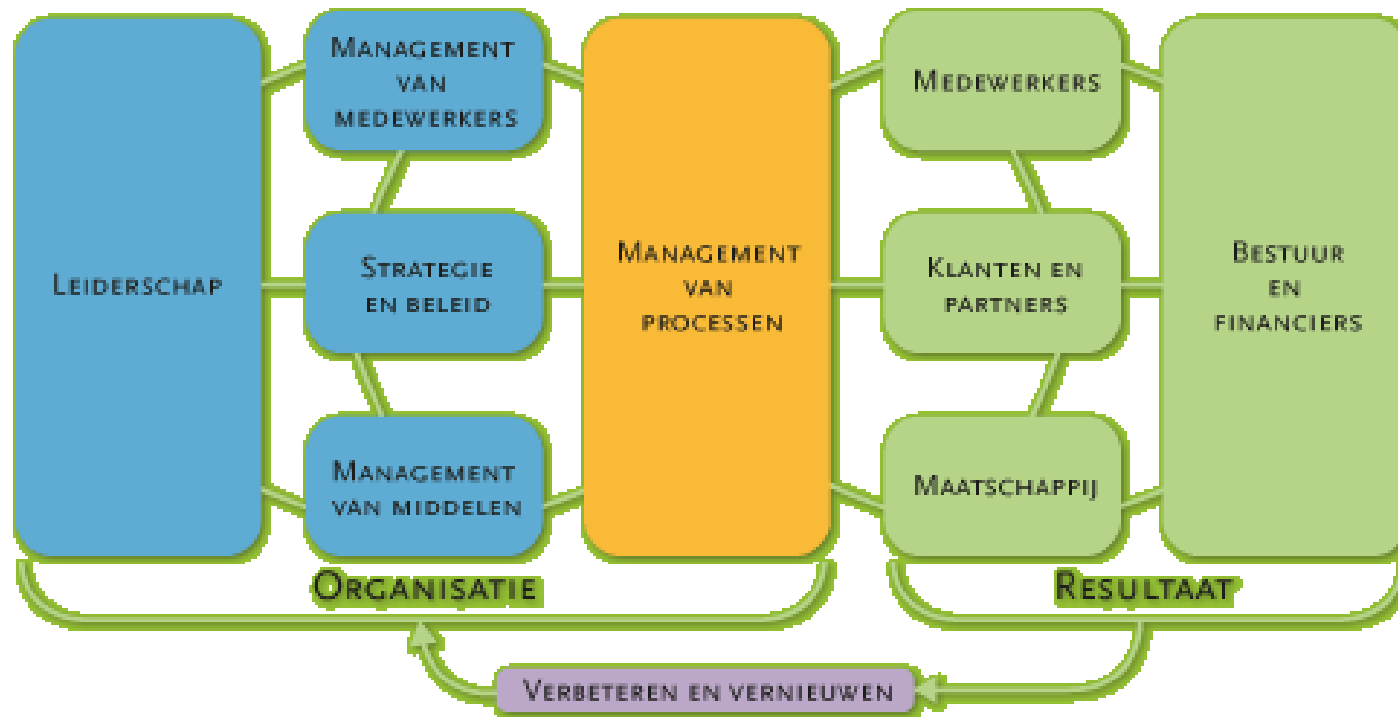
BEGROTING	De organisatie heeft een eigenstandige begroting. De raad van toezicht kan de beleidscyclus beïnvloeden bij de voorbereiding en vaststelling van de begroting. Dat gebeurt soms door in het voorjaar een richtinggevende kaderbrief vast te stellen, door jaarlijkse aanpassingen van het ondernemingsplan of de meerjarenstrategie, soms krijgt dat de vorm van aanpassing van de voorgelegde begroting voor het volgende jaar, maar het kan ook tussentijds leiden tot begrotingsaanpassingen.
EISEN VERANTWOORDING	De maatschappelijke onderneming (instelling op het terrein van de zorg, de volkshuisvesting of het onderwijs), moet zich verantwoorden naar opdrachtgevers en stakeholders. Dat kunnen gemeenten zijn (opdrachtgevers voor welzijnswerk), specifieke doelgroepen (zoals huurders) of toezichthouders die namens de minister controle uitoefenen op de uitgaven (bij voorbeeld de NZa of het Centraal Fonds Volkshuisvesting). De organisatie behoeft veelal accountantscontrole en goedkeurende verklaringen.
ALGEMENE STURINGSMOGELIJKHEID	De operationele besturing van de organisatie geschiedt door de bestuurder of een (meerhoofdige) raad van bestuur. De bestuurder is dan ook bevoegd de beslissingen te nemen die daarmee verband houden. De bevoegdheden van de raad van toezicht zijn geregeld in de statuten. Vrijwel altijd is de raad van toezicht bevoegd te besluiten over de oprichting, inrichting en liquidatie van de organisatie, de benoeming van de bestuurder(s) en over de goedkeuring van belangrijke beslissingen van het bestuur (zoals begroting, jaarrekening en beslissingen met grote financiële consequenties).
INSTRUEREN	De raad van toezicht toetst de besturing door de bestuurder(s) binnen een toetsingskader dat enerzijds gericht is op 'besturing' en anderzijds op 'beheersing' van de organisatie. Het overkoepelende toetsingskader wordt gevormd door statuten en reglementen. Die kaders zijn nader ingevuld in visiedocumenten, meerjarenstrategie, ondernemingsplan, investeringsplannen, jaarplannen, prestatieafspraken etc. Beheersingskaders worden gevormd door de begroting, de jaarrekening, het investeringsstatuut, het risicobeheersingssysteem, het treasurystatuut, de integriteitscode en het organisatie- en formatieplan. De raad bespreekt veel van deze kaders en stelt de meeste daarvan ook zelf vast. De beïnvloeding van de uitvoering door de bestuurder verloopt idealiter langs de algemene lijnen die in deze documenten zijn vastgelegd.
BENOEMING RAAD VAN TOEZICHT	De raad van toezicht benoemt zelf; soms gebeurt dat wel op (al of niet bindende) voordracht van stakeholders (huurders, werknemers etc). Toezichthouders hebben bevoegdheden om in bijzondere situaties in te grijpen.

Bijlage III: Modellen van sturing

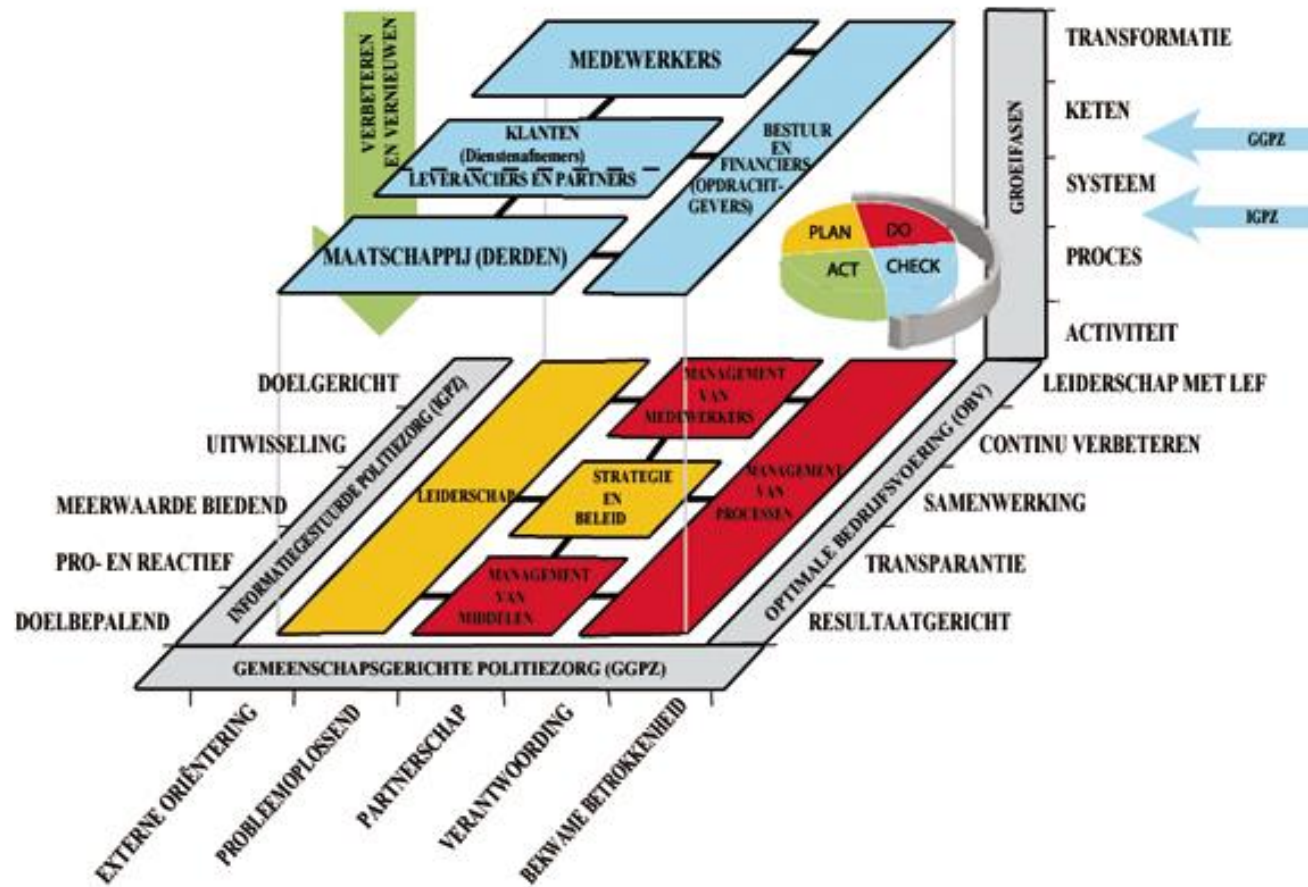
FIGUUR 1: BALANCED SCORECARD



FIGUUR 2: INK-MANAGEMENTMODEL



FIGUUR 3: EFQM MODEL POLITIE BELGIË



Bijlage IV: Suggesties van te bezoeken organisaties

STURENDE ACTOR -> BESTUURDE ACTOR	NAAM ORGANISATIE	TOELICHTING
CEO -> ORGANISATIE	AKZO Nobel	Grote internationale organisatie met veel (vergelijkbare) vestigingen die op te onderscheiden markten opereren.
	NS	De NS staat dicht op de burger, heeft veel personeel in dienst en is in grote mate afhankelijk van materieel. De structuur van verantwoording is bekroond met een prijs voor transparantie.
	Schiphol Group	De Schiphol Group is actief op meerdere gebieden, heeft een internationale component en vervult naast de commerciële doeleinden een grote maatschappelijke functie.
MINISTER -> DEPARTEMENTSONDERDEEL	Belastingdienst	De sturingsrelatie tussen de staatssecretaris en de belastingdienst is er een die in de schijnwerpers staat; de dienstverlening staat dicht op de burger.
	Defensie	De taken van defensie sluiten aan op die van de politie. De veiligheidsthema's, de risico's, personeel en materieel kennen veel overeenkomsten.
MINISTER -> AGENTSCHAP	IND	De IND moet inspelen op individuele casuïstiek, staat breed in de aandacht van de media en is actief op een politiek zeer beladen terrein.
	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaat werkt veel op projectbasis, vervult een grote maatschappelijke functie en heeft als grote uitvoeringsorganisatie veel personeel in dienst.
MINISTER -> ZBO	COA	Het COA kent dezelfde problematiek als de IND en moet zo worden ingericht dat het snel kan reageren op de politieke actualiteit.
	UWV	Het UWV is ook een (zeer) grote organisatie met +/- 20.000 fte; dienstverlening aan burgers is de core business en kent veel gestandaardiseerde processen waardoor de organisatie erg afhankelijk is van ICT.
RAAD VAN TOEZICHT -> RAAD VAN BESTUUR	AMC	Het AMC heeft een roerige tijd gehad met o.a. de afgeketste fusie met het VUmc, wat omgeven is door belangrijke sturingskwesaties. Daarnaast een grote maatschappelijke functie.
	Havensteder	Woningcorporaties hebben te maken met mondige klanten, druk vanuit de politiek en een crisis op de woningmarkt. De druk die daardoor op de sturingsrelatie tussen de raad van bestuur en de raad van toezicht komt te staan maakt de organisatie interessant voor een werkbezoek.
	VU	Universiteiten krijgen te maken met een constant veranderend politiek landschap. De druk op transparantie en verantwoording maakt dat bestuurders en toezichthouders ook voor uitdaginge kwesaties staan.

Bijlage V: gebruikte documenten en literatuur

Gebruikte documenten

DG Politie, Ambitiedocument DG Politie 1000 Dagen, mei 2014.
Inspectie Veiligheid en Justitie, Derde onderzoek vorming nationale politie, november 2014.
Inspectie Veiligheid en Justitie, Nationale Politie op koers?, oktober 2013.
Ministerie Veiligheid en Justitie, Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie, Wassenaar: november 2011.
Ministerie Veiligheid en Justitie, Veiligheidsagenda 2015-2018, september 2014.
Nationale Politie, begroting 2015-2019.
Nationale Politie, beheersplan 2014.
Nationale Politie, inrichtingsplan, december 2012.
Nationale Politie, jaarverslag 2013.
Nederlandse Spoorwegen, jaarverslag 2013.
Politie en Wetenschap, Op prestaties gericht: Over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk, 2006.
Projectteam modernisering sturing financieel beheer DG Politie, Visie sturing financieel beheer politie, juni 2014.
Provincie Overijssel, kerntakenbegroting 2013, 2014 en 2015.
Schiphol Group, jaarverslag 2013.

Kamerstukken

Kamerstukken II 2006/07, 30 880, 3 (MvT).
Kamerstukken II 2010/11, 29 628, 256.
Kamerstukken II, 2014-2015, 26684, nr. 412.
Kamerstukken II, 2014-2015, 29628, nr. 471.

Literatuurlijst

H. Aalders e.a., 'Nationale Politie(k): De uniformering en disciplineren van één korps', Den Haag: 2014.
R.S. de Heus en M.T.L. Stremmelaar, 'Auditen van soft controls', Kluwer, Deventer: 2000.
R. Julie, 'Het nieuwe manageriaal denken binnen het Belgische politiebestedel', Gent: mei 2011.
KPMG, 'Gepast toezicht op zelfstandige bestuursorganen', Den Haag: januari 2014.
M. Kaptein en H. Vink, 'Soft controls bij de rijksoverheid', *Maandblad voor accountancy en bedrijfseconomie*, 2008.
R.S. Kaplan, D.P. Norton, 'The Balanced Scorecard – Measures that Drive Performance', *Harvard Business Review jan-feb 1992*, p. 71-79.
P.R. Lawrence en J. Lorsch, *Organizational and Environment*, Boston MA, Harvard Business School, Division of Research, 1967.

P.J. Linker, 'Sturing in de rijksdienst', Assen, Van Gorcum: 2006.

H. Mintzberg, 'The structuring of organizations: A synthesis of the research, University of Illinois: 1979.

M.J.W. van Twist e.a., 'Kerndepartementen op afstand?', Delft, Eburon: 1996.

S. Zouridis, G. Bouckaert, P. van Roy, J. Stoorbants, V. Crompvoets, L. Janssen en R. Peeters, 'Politieproductiviteit: Triangulatie voor valide en betrouwbare productiviteitsmeting bij de politie', Tilburg/Leuven: mei 2014.

Websites

<http://www.ink.nl/model/ink-managementmodel>.

<http://www.police.ac.be>.

http://www.policelocale.be/5440/beleid/jaarverslagen/doc_download/803-jaarverslag-2012.html.

<http://www.rbbgroep.nl>.

<http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2014/05/09/commissie-van-toezicht-beheer-nationale-politie-ingesteld.html>.