

26 461

Wijziging van de Politiewet 1993 en de Wet politiregisters in verband met de overdracht van het beheer van het Korps landelijke politiediensten aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 10 december 1999

Wij waarderen het zeer dat de Eerste Kamer bereid is aan een spoedige behandeling van het voorliggende wetsvoorstel mee te werken, zodat de mogelijkheid bestaat, indien het wetsvoorstel tijdig wordt aangenomen en bekrachtigd, de juridische en feitelijke overgang van het beheer van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) per 1 januari 2000 te doen plaats vinden.

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van de vragen van de fracties van CDA en PvdA en gaan hieronder op deze vragen in.

In hun inleidende opmerkingen merken de leden van de CDA-fractie terecht op dat uitgangspunt bij het onderhavige wetsvoorstel is dat door de beheersmatige aansturing vanuit één punt de afstemming tussen de regionale politiekorpsen en het KLPD verbeterd kan worden en meer eenvormigheid in het beheer kan worden gerealiseerd. De vraag van deze leden die betrekking heeft op het onderscheid tussen het gezag over de politie en het beheer van de politie beantwoorden wij als volgt. Eén van de uitgangspunten van het Nederlandse politiebestedel is dat de politie de tweeledige politietaak uitoefent ter handhaving van de rechtsorde. Met deze tweeledige politietaak correspondeert het tweeledige gezag over de politie: indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde (en ter uitvoering van de hulpverleningstaak) staat zij onder gezag van de burgemeester en indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij – tenzij in enige wet anders is bepaald – onder gezag van de officier van justitie. Wij achten het van grote waarde dat de politie beide taakonderdelen ter handhaving van de rechtsorde in nauwe samenhang uitoefent. Geïntegreerde uitoefening van de politietaak bevordert de doelmatigheid in het functioneren van de politie. Afzondering van onderdelen van de algemene politietaak in aparte functionele verbanden – met bijvoorbeeld openbare orde- en veiligheids-politie enerzijds en recherche anderzijds – miskent de sterke samenhang in de politietaak en zou tal van inefficiënties in de taakuitoefening met zich brengen en wordt, naar onze waarneming, dan ook door niemand beoogd.

Tegen deze achtergrond beogen wij meer duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden langs de lijnen van gezag over

de politie en beheer van de politie, door het onderscheid tussen gezags- en beheersverantwoordelijkheden te accentueren, waarbij het (duale) gezag over de politie nadrukkelijk voorop staat en – op basis daarvan – de verhouding tussen gezag en beheer nader wordt vormgegeven.

Uitgangspunt daarbij is dat beheer volgend is aan gezag: de gezagsdragers bepalen – in onderling overleg – wat de politie moet doen en het is vervolgens aan de beheerder om op basis daarvan de beschikbare middelen (materieel, personeel, financiën) te alloceren. Dat geldt niet alleen terzake van het KLPD, maar ook voor de regionale politiekorpsen, zoals wij hebben uitgewerkt in de notitie «Bestel in balans» (Kamerstukken II 1998/99, 26 661, nr. 1).

De vraag van de leden die hier aan het woord zijn of aan de beheersovergang een bestuurlijke conceptie ten grondslag ligt kunnen wij bevestigend beantwoorden.

Ons staat een transparante verantwoordelijkheidsverdeling voor ogen zodat, zowel op centraal als op decentraal niveau, duidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop kan worden aangesproken. Zoals hiervoor bleek, geldt wat betreft het gezag over de politie dat de burgemeester verantwoordelijk is indien zij optreedt ter handhaving van de openbare orde (en ter uitvoering van de hulpverleningstaak) en dat de officier van justitie verantwoordelijk is indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie. Wat betreft beheersmatige aangelegenheden zien wij de korpsbeheerder op regionaal niveau en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op centraal niveau als de heldere en eenduidige aanspreekpunten. Naar ons oordeel komt de beheersoverdracht van het KLPD van de Minister van Justitie aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – bij wie het beheer op afstand van de regionale politiekorpsen berust – ten goede aan een transparante verantwoordelijkheidsverdeling op centraal niveau en daarmee de mogelijkheden van politieke controle. Met de beheersovergang van het KLPD wordt de beheersmatige verantwoordelijkheid op centraal niveau in handen gelegd van één minister in plaats van – zoals thans het geval is – twee ministers. Daarmee zal het in de toekomst mogelijk zijn om vanuit één punt verdergaande afstemming tussen de regionale korpsen onderling en tussen de regionale korpsen en het KLPD te bevorderen, bijvoorbeeld waar het gaat om de vraag welke activiteiten op landelijk niveau en op regionaal niveau moeten worden uitgevoerd en op welke wijze de faciliterende rol van het KLPD wordt ingevuld.

In het regeerakkoord dat ten grondslag ligt aan het huidige kabinet, zo vervolgen wij de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie, is een passage opgenomen over de bijzondere opsporingsdiensten. Onder meer in de brief van 26 januari 1999 is uiteengezet op welke wijze wordt beoogd daaraan uitvoering te geven (Kamerstukken II, 1998/99, 26 200 VI, nr. 4).

Een ambtelijke stuurgroep heeft een rapport opgesteld over de bijzondere opsporingsdiensten. Dit rapport zal met een kabinetsstandpunt op korte termijn aan de Staten-Generaal worden aangeboden. Hierop vooruitlopend delen wij mede dat er geen plannen bestaan om met voorstellen te komen de Koninklijke marechaussee, de Algemene Inspectiedienst, de Economische Controledienst enzovoorts, beheersmatig onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te laten ressorteren.

In reactie op de vraag van de leden die hier aan het woord zijn of de bedoelde opvatting over de gewenste beheersmatige aansturing van de politie er toe zal leiden dat op termijn de regionale politiekorpsen beheersmatig rechtstreeks onder de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zullen gaan vallen, hechten wij eraan te benadrukken dat voor ons de grondstructuur van het politiebestel decentraal bepaald is

en blijft. Wij zien de regio's als de basis voor de politieorganisatie. Wij wensen het decentrale karakter in de toekomst te handhaven, zoals ook blijkt uit de meergenoemde notitie «Bestel in balans». Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 heeft de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een in hoofdzaak decentraal georganiseerd politiebestedel. Naast de verantwoordelijkheden op decentraal niveau liggen verantwoordelijkheden op rijksniveau, waarbij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties optreedt als beheerder op afstand van de regionale politiekorpsen. Het is evident dat het beheer op afstand van de 25 relatief zelfstandige regionale politiekorpsen van andere orde is dan het «directe» beheer van het KLPD, dat ingevolge het onderhavige wetsvoorstel als agentschap onder het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal ressorteren. Het beheer van de regionale politiekorpsen is eerst en vooral een decentrale aangelegenheid waarvoor primair de regionale korpsbeheerders verantwoordelijkheid dragen. Het verschil in actieradius laat onverlet dat wij goede mogelijkheden zien om, vanuit de gedachte dat de 26 korpsen tezamen één Nederlandse politie vormen, de afstemming tussen korpsen ten aanzien van beheersmatige voorzieningen verder te verbeteren en meer eenvormigheid in het beheer te realiseren, overigens zo veel mogelijk zonder het decentrale karakter van het politiebestedel aan te tasten.

De leden van de CDA-fractie hebben ten slotte enkele vragen gesteld over de Raad voor het KLPD.

In de eerste plaats stellen zij de vraag of de Raad door het onderhavige wetsvoorstel niet klem komt te zitten tussen de opstellers van het ontwerp-beleidsplan en de ministers die hun instemming moeten geven aan het beleidsplan.

De positie van de Raad in het totstandkomingsproces van het beleidsplan ondergaat met dit wetsvoorstel geen verandering. Ook thans heeft de Raad als het orgaan dat het beleidsplan vaststelt, een positie tussen de opsteller van het beleidsplan enerzijds en de ministers die aan het beleidsplan hun instemming moeten geven anderzijds. De Raad heeft tot op heden niet de indruk gegeven klem te zitten in die procedure. De Raad heeft een eigenstandige bevoegdheid om het beleidsplan vast te stellen, waarbij, dit kan worden toegegeven, hij natuurlijk altijd zal afwegen in hoeverre wijzigingen aangebracht in het ontwerp, dat is opgesteld door de korpsbeheerder, al dan niet de instemming van de ministers zullen krijgen. Daarin zit een zekere begrenzing, die evenwel niet ontstaat of wordt veranderd door de beheersoverdracht. Thans is het de Minister van Justitie die als korpsbeheerder verantwoordelijk is voor het opstellen van het beleidsplan. Na inwerkingtreding van deze wet is dit de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in samenspraak met het hoofd van het landelijk parket.

Overigens zou de waardering van zijn positie moeten blijken uit de evaluatie die de Raad over zijn eigen functioneren houdt, op grond van artikel 40, zevende lid, van de Politiewet 1993. Uiterlijk 1 april 2000 verwachten wij het rapport inzake de evaluatie van de Raad te ontvangen.

In de tweede plaats vragen de leden van de CDA-fractie of het juist is dat door het wetsvoorstel geen wijziging komt in de positie van de Raad. Het wetsvoorstel brengt inderdaad geen wijziging in de positie van de Raad. De Raad stelt, zoals gezegd, het beleidsplan vast, nadat het ontwerp door de korpsbeheerder in overeenstemming met het hoofd van het landelijk parket is opgesteld. vervolgens dienen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie daarmee in te stemmen. Ook overigens brengt het onderhavige wetsvoorstel geen wijziging in de positie van de Raad voor het KLPD.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts naar de betekenis in dit verband van de evaluatie van het KLPD. Het verslag van de evaluatie van

het KLPD dat wij op 22 september jl. aan de Tweede Kamer hebben aangeboden, betrof een evaluatie naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het KLPD en de sturing door de Raad voor het KLPD en de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De bevindingen in het onderzoeksrapport van KPMG ter zake van de functie en het functioneren van de Raad voor het KLPD, geven aanleiding tot een nadere bezinning omtrent de positie van de Raad. Zoals wij ook in het evaluatieverslag hebben aangegeven, achten wij het thans ter discussie stellen van de positie van de Raad om diverse redenen niet wenselijk. Eerst en vooral willen wij het proces van de beheersovergang niet onnodig belasten en daarmee mogelijkerwijze vertragen met extra onzekerheid voor met name de medewerkers van het KLPD. Op zichzelf maakt het naar ons oordeel voor de functie en het functioneren van de Raad voor het KLPD niet uit welke minister het beheer van het KLPD heeft. Afgezien daarvan achten wij voor de beoordeling van de positie van de Raad niet alleen het onderzoeksrapport van KPMG van betekenis, maar ook het – hiervoor gememoreerde – eigen rapport dat de Raad op basis van artikel 40, zevende lid, van de Politiewet 1993 dient uit te brengen over zijn taakvervulling.

Wat betreft de toekomstige positie van de Raad voor het KLPD is voor ons verder van belang de uitkomst van het voorgenomen overleg met de Tweede Kamer over de hoofdlijnennotitie over het regionale politiebestedel «Bestel in Balans» en de daarmee verband houdende wijziging van de Politiewet 1993, met name op het punt van de positie van het regionale college, en de verhouding tussen dit college, de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie.

Het verheugt ons dat de leden van de PvdA-fractie met het voorstel tot overheveling van het beheer kunnen instemmen.

Terecht stellen deze leden dat rechtmatigheid en zorgvuldigheid extra belangrijke doelen zijn voor overheidsorganisaties. Op een enkele uitzondering na missen zij de vermelding van deze doelen en zij vragen zich in dat verband af of wij aan die doeleinden minder belang hechten in verhouding tot andere doelstellingen. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Rechtmatigheid en zorgvuldigheid bij de taakuitvoering zijn voor de overheid in algemene zin en voor de politie in het bijzonder essentiële voorwaarden. De reden dat wij bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel aan deze aspecten nauwelijks aandacht hebben besteed is erin gelegen dat wij in dit opzicht geen met de beheersoverdracht samenhangende veranderingen zien. De taakuitvoering en de wijze waarop deze wordt gerealiseerd, rekening houdend met de vereisten van rechtmatigheid en zorgvuldigheid, is een zaak voor de gezagsdragers. Hun rol blijft dezelfde en staat los van de vraag of het beheer van het KLPD bij de Minister van Justitie dan wel bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties berust.

Ons voornemen om te komen met een wetsvoorstel tot concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft bevreemding gewekt bij de leden van de PvdA-fractie. Wij hopen deze bevreemding te kunnen wegnemen door deze leden er op te wijzen dat wij met «verdergaande concentratie van beheersbevoegdheden» beogen de totale verantwoordelijkheid voor het centrale beheer van de Nederlandse politie te beleggen bij één minister in plaats van bij twee ministers, zoals thans het geval is. Het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van bestaande beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is op 21 september 1999 ingediend bij de Tweede Kamer (kamerstukken II 1999/00, 26 813, nrs. 1–3).

Daarin wordt onder meer voorgesteld alle daarvoor in aanmerking

komende bepalingen van de hoofdstukken V, VIII en IX van de Politiewet 1993, op basis waarvan thans een vorm van samenwerking tussen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie geboden is, zo te wijzigen dat in de toekomst alleen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties optreedt. Het bedoelde wetsvoorstel in combinatie met het onderhavige voorstel tot overdracht van het beheer van het KLPD biedt de mogelijkheid om in de toekomst de afstemming tussen korpsen ten aanzien van beheersmatige voorzieningen verder te verbeteren en om meer eenvormigheid in het beheer te realiseren. Wij hechten eraan buiten twijfel te plaatsen dat het geenszins onze bedoeling is om met het bedoelde wetsvoorstel beheersbevoegdheden die thans op regionaal niveau bij de korpsbeheerder liggen te concentreren bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Indien dat wel het geval zou zijn, dan zou het naar ons oordeel aangewezen zijn het debat hierover ten principale te voeren, zoals de leden die hier aan het woord zijn aangeven.

In reactie op de leden van de PvdA-fractie willen wij graag nader ingaan op het beeld dat wij hebben gebruikt van de Nederlandse politie als concern met 26 relatief zelfstandige werkmaatschappijen, namelijk de 25 regionale politiekorpsen en het KLPD. Wij hebben dit beeld gebruikt om de eenheid in de Nederlandse politie tot uitdrukking te brengen, niet om daarmee een bestuurlijk-juridisch arrangement in de verhouding Rijk-korpsen te definiëren. De wetgever heeft bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 één Nederlandse politie, georganiseerd in 26 relatief zelfstandige korpsen, voor ogen gehad. In de praktijk wordt de politie meer en meer als één organisatie gezien. De burger kent maar één politie, ongeacht of het daarbij gaat om een regionaal korps of om het KLPD. Mede met het oog op de burger, die erop mag vertrouwen dat het veiligheidsniveau overal in Nederland op een adequate wijze door de politie wordt gehandhaafd, achten wij het wenselijk dat er geen grote verschillen bestaan in de wijze van bedrijfsvoering en organisatie van de korpsen, evenmin in het takenpakket en het serviceniveau. De 26 politiekorpsen vormen tezamen één Nederlandse politie. Vanuit die gedachte willen wij de afstemming en de samenwerking tussen korpsen verder vormgeven en meer eenvormigheid in het beheer van korpsen realiseren, overigens zo veel mogelijk zonder de eigen signatuur van de korpsen aan te tasten. Met de beheersovergang van het KLPD naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij wie beheer op afstand van de regionale politiekorpsen berust, wordt het mogelijk om in de toekomst vanuit één punt sturing te geven aan de Nederlandse politie terzake van beheersmatige voorzieningen en de afstemming en samenwerking tussen korpsen op dat punt. Bij eenvormigheid in het beheer van de korpsen kan worden gedacht aan structurering en uniformering van de beleids- en beheerscyclus door regelstelling ten aanzien van de inrichting van de beleids- en beheersdocumenten. Verder kan worden gedacht aan het stellen van regels aan de organisatie van een korps waar het gaat om specialistische onderdelen. Daarmee wordt niet getornd aan de duale gezagsstructuur, die door de hier aan het woord zijnde leden terecht als een hoeksteen van ons bestel wordt gezien, en evenmin aan de uitoefening van het gezag. Ook het uitgangspunt dat beheer volgend is aan gezag blijft onverlet.

In reactie op de leden van de PvdA-fractie die voorts een vraag hebben gesteld betreffende de verhouding tussen de landelijke beleids- en beheerscyclus en het lokale gezag merken wij het volgende op. Het is wenselijk gebleken dat door de korpsen uitwerking wordt gegeven aan de beleidsthema's die op centraal niveau aandacht vragen. Het meerge-noemde wetsvoorstel in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden bevat ter zake een regeling, met daarin tevens mogelijkheden voor

controle en verantwoording ter zake van de uitvoering die korpsen geven aan de landelijke beleidsthema's. Het is in dit verband van belang te benadrukken dat de landelijke beleidsthema's een aanvulling vormen op de decentraal vastgestelde prioriteiten. De thema's moeten zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar worden opgenomen in de regionale beleids- en beheerscyclus. De onderlinge verschillen in veiligheid tussen de 25 regio's (maar ook daarbinnen) maken het vanzelfsprekend en wenselijk dat de korpsen op basis van veiligheidsanalyses zelf accenten kunnen leggen. Daarbij is het evident dat gelet op de «couleur locale» van de regio's de beleidsthema's die op centraal niveau aandacht vragen niet allerwegen in dezelfde mate en urgentie tot activiteiten van de korpsen behoeven te leiden. Wel dienen regio's helder te maken op basis waarvan men tot deze afweging is gekomen. Met het vaststellen van landelijke beleidsthema's wordt derhalve het duale gezag geenszins uitgehold. Daarbij is van belang dat de landelijke beleidsthema's voortkomen uit de zorg voor veiligheid, mede ingegeven door de veiligheidsbeleving van de bevolking, en de meeste veiligheidsvraagstukken zich in alle regio's voordoen.

De leden van de PvdA-fractie vragen ten slotte welke gevolgen de visie «de Nederlandse politie als concern met werkmaatschappijen» heeft voor de inrichting van de informatiehuishouding van de politieorganisatie en de positie van de CRI en welke waarborgen daarbij meespelen als het gaat om realistische waarborgen voor beveiliging van systemen en van persoonsgegevens.

We merken op dat in dit opzicht twee aspecten moeten worden onderscheiden.

Aan de ene kant is er de informatievoorziening over het politiebeleid, de bedrijfsvoering in de korpsen en de resultaten daarvan, waaronder begrepen de effecten op veiligheid en de ontwikkeling van criminaliteit. Hiervoor hebben de korpsen voorgesteld om informatie uit te wisselen volgens het door hen zelf ontwikkelde Informatiemodel Nederlandse Politie. Dit informatiemodel en de afspraak om de daarin gedefinieerde informatie uit te wisselen is door de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie overgenomen en bij ministeriële regeling vastgesteld. Algemeen gesteld, gaat het daarbij om «management informatie». De Divisie CRI heeft daarin geen rol.

Aan de andere kant gaat het om de informatie-uitwisseling die direct de primaire taakuitoefening van de politie ondersteunt. Dit is de informatie zoals die onder andere tussen de regionale korpsen en het KLPD (CRI) wordt gewisseld in het kader van de landelijke systemen zoals HKS en OPS, alsmede in het kader van de verwijzingsindex Recherche Onderzoeken en Subjecten (VROS). Generaliserend handelt het hier om operationele informatie. Het onderhavige wetsvoorstel verandert hieraan niets. Met betrekking tot de bescherming van de persoonsgegevens blijft het regime van de Wet politieregisters onverkort gehandhaafd en de korpsbeheerders zijn en blijven verantwoordelijk voor de beveiliging van de onder hen ressorterende registers.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
A. Peper