

Vergaderjaar 2000–2001

27 560

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de bevoegdheden van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In het Beleidsplan Nederlandse politie 1999–2002 (Kamerstukken II 1998/99, 26 345, nr. 1, blz. 28–29) is – in lijn met het regeerakkoord (Kamerstukken II 1997/98, 26 024, nr. 10) aangekondigd dat de Politiewet 1993 zal worden aangepast om aan het licht getreden gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op onder meer regionaal niveau. Ter uitwerking van die afspraak is aan de Tweede Kamer een hoofdlijnennotitie over de toekomst van het regionale politiebestedel aangeboden, de notitie «Bestel in balans». Het onderhavige wetsvoorstel is opgesteld op basis van die notitie en de gedachtewisseling daarover met de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 26 661, nrs. 1 en 2).

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 kwam een geheel nieuw politiebestedel tot stand. De invoering van dit bestel vergde een ingrijpende reorganisatie: de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie werden omgevormd tot 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De reorganisatie heeft geleid tot een belangrijke verbetering van de organisatie van de politie. Zo is een meer flexibele inzet van politiepersoneel mogelijk, een betere ondersteuning van operationele taken en een verdergaande professionalisering van specialistische functies. Het regionale politiebestedel is nog steeds in ontwikkeling. Op onderdelen zijn verbeteringen nodig en mogelijk, zo is ook in overleg met het parlement geconstateerd, maar voor een grootscheepse herziening van het bestel is geen reden.

In de praktijk is gebleken dat de verantwoordelijkheden van diverse organen, die zijn betrokken bij de bestuurlijke organisatie van de regionale politiekorpsen, niet in alle opzichten voldoende worden ondersteund met bevoegdheden en dat het als gevolg van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling in concrete gevallen niet altijd goed mogelijk is te bepalen wie nu precies door wie, waarvoor ter verantwoording kan worden geroepen. Een ondubbelzinnige verantwoordelijkheidsverdeling is van belang voor effectieve sturing en controle van de politie. Met de vigerende verantwoordelijkheidsverdeling zijn de mogelijkheden voor doortastend en flexibel optreden van de betrokkenen beperkt, zonder

dat dit vanuit bijvoorbeeld een oogpunt van «checks and balances» gerechtvaardigd kan worden.

De in dit wetsvoorstel voorgestelde aanpassing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op regionaal niveau, is in lijn met de notitie «Bestel in balans» en de daarover met de Tweede Kamer gevoerde discussie. Onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling op basis van de Politiewet 1993 zijn onder meer gebleken uit de evaluatie van de Politiewet 1993. Ook kan in dit verband worden gewezen op de brief over de bestuurlijke verhoudingen regiopolitie Groningen, waarin onze ambtsvoorgangers reeds hebben aangegeven dat de verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau dient te worden verhelderd (Kamerstukken II 1997/98, 25 840, nr. 9).

Dit wetsvoorstel volgt op twee andere wetsvoorstellen ter uitwerking van de afspraken in het regeerakkoord tot aanpassing van de Politiewet 1993: het inmiddels tot wet verheven wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 en de Wet politieregisters in verband met de overdracht van het beheer van het KLPD naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Stb. 1999, 575 en 576) en het eveneens tot wet verheven wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Staatsblad 2000, 450 en 472). Evenals deze wetsvoorstellen is het onderhavige wetsvoorstel opgesteld vanuit een eenduidige visie op de verantwoordelijkheidsverdeling ter zake van politie langs de lijnen van gezag over de politie en beheer van het politiekorps. Het onderscheid tussen gezagsmatige en beheersmatige verantwoordelijkheden wordt geaccentueerd, waarbij het (duale) gezag over de politie nadrukkelijk voorop staat en op basis waarvan de verhouding tussen gezag en beheer nader wordt vormgegeven.

Het onderscheid tussen gezag en beheer is thans bepalend voor de inrichting van het regionale politiebestel en biedt naar ons oordeel ook voor de toekomst een goed uitgangspunt. Omtrent het onderscheid tussen gezag en beheer en de verhouding tussen beide merken wij voorts het volgende op. De gezagsdragers – de burgemeester en de officier van justitie – zijn verantwoordelijk voor het optreden van de politie in hun ambtsgebied: de burgemeester waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De gezagsdragers kunnen de politie ter zake aanwijzingen geven. De gezagsdragers bepalen – in onderling overleg – voor welke taken en met welke intensiteit de politie wordt ingezet. Het is aan de korpsbeheerder zodanig organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Zo kan de korpsbeheerder erop worden aangesproken dat het korps kwantitatief en kwalitatief voldoende is bemand, doelmatig is georganiseerd en behoorlijk is uitgerust. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is beheer omschreven als de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert (Kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3, blz. 41). Allocatie van middelen kan worden aangemerkt als de kwintessens van het beheer. Verder vallen zaken, zoals management, personeelsbeleid, integriteit, administratieve organisatie, informatie- en communicatietechnologie onder de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.

In dit wetsvoorstel maken wij met het oog op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling een strikt onderscheid tussen gezag en beheer. Daarmee is niet gezegd dat tussen gezag en beheer geen nauwe samen-

hang bestaat. Integendeel, het beleid dat de gezagsdragers wensen te voeren is bepalend voor de allocatie van middelen, terwijl de (beperkte) beschikbaarheid van die middelen grenzen stelt aan de mogelijkheden die de gezagsdragers hebben. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. De korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de wijze waarop de politie voldoet aan de door de gezagsdragers geformuleerde prioriteiten. In dit opzicht is beheer een afgeleide functie van gezag: beheer volgt gezag. Naar onze overtuiging ligt de wezenlijke zeggenschap over de politie bij het gezag, niet bij het beheer. Het is van belang dat – met inachtneming van een ieders verantwoordelijkheid – regelmatig overleg plaatsvindt tussen de gezagsdragers en de korpsbeheerder met het oog op de gewenste afstemming van het beheer op de eisen die daaraan vanuit gezagsmatig oogpunt worden gesteld. Dat gezag en beheer nauw met elkaar samenhangen betekent naar ons oordeel niet dat gezagsdragers zelf over beheersbevoegdheden zouden moeten beschikken. Dit wetsvoorstel voorziet in enkele interventiemogelijkheden om de afstemming tussen gezag en beheer te verzekeren en te voorkomen dat het beheer verzelfstandigt.

Wij benadrukken dat wij met de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling geenszins beogen een dam op te werpen tegen werkverdelingen die zijn afgesproken binnen regio's, evenmin tegen vormen van (voor)overleg die in de praktijk zijn ontstaan en die voorzien in een behoefte. In dit verband benadrukken wij, dat ons met dit wetsvoorstel niet een ingrijpende wijziging voor ogen staat in het feitelijk functioneren van de bestuurlijke organisatie van de regionale politie. Integendeel, het accentueren van de onderscheiden verantwoordelijkheden staat er niet aan in de weg, dat zij feitelijk in belangrijke mate kan blijven functioneren zoals zij thans doet. Belangrijk verschil met de huidige situatie is, dat in de toekomst meer duidelijkheid bestaat omtrent de vraag wie uiteindelijk waarvoor verantwoordelijk is. Op dit moment, zo is ook uit onderzoek in de praktijk gebleken, lopen gezags- en beheerslijnen door elkaar heen.

De voorgestelde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau is niet alleen van belang in de verhoudingen binnen de regio, maar ook in de verhouding Rijk-regio, bijvoorbeeld met het oog op de afstemming tussen de ministers en de regionale politiekorpsen. Het bestaan van heldere en eenduidige aanspreekpunten op zowel regionaal als nationaal niveau bevordert de mogelijkheden van sturing en controle van de afzonderlijke politiekorpsen en van de Nederlandse politie als geheel. Wij hechten er in dit verband aan te benadrukken dat de grondstructuur van het politiebestel regionaal en lokaal bepaald is: de regio's zijn en blijven de basis voor de Nederlandse politieorganisatie. De voorgestelde aanpassingen van de Politiewet 1993 laten de bestaande decentrale grondstructuur van het politiebestel onverlet. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 heeft de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een in hoofdzaak decentraal georganiseerd politiebestel. Naast de verantwoordelijkheden op decentraal niveau liggen verantwoordelijkheden op rijksniveau. Bij de afbakening en invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden hanteerde de wetgever destijds het uitgangspunt «decentraal, tenzij...». Dit uitgangspunt heeft onverkort grote waarde. Uit het decentrale karakter van de politieorganisatie vloeit voort dat de mogelijkheden op centraal niveau om te interveniëren op hoofdlijnen georiënteerd zijn.

Dit wetsvoorstel, zo besluiten wij deze inleiding, bevat een samenhangend pakket voorstellen tot aanpassing van de Politiewet 1993 om te komen tot een meer transparante bestuurlijke organisatie van de regionale politie, waarin verantwoordelijkheden van zowel de gezagsdragers, het regionale college, de hoofdofficier van justitie als de korpsbeheerder voldoende

worden ondersteund met bevoegdheden, opdat zij optimaal inhoud kunnen geven aan hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Om inzicht te krijgen in de doelmatigheid en de effecten van de voorgestelde aanpassingen in de praktijk, is het van belang dat op termijn, wanneer voldoende ervaring is opgedaan, een evaluatie van hoofdstuk V van de Politiewet 1993 plaatsvindt. In het kader van die evaluatie kan tevens aandacht worden besteed aan de verhouding Rijk-regio. Wat betreft de termijn waarop die evaluatie zou kunnen plaatsvinden, denken wij voorshands aan een termijn van vijf jaren na de inwerkingtreding van de wet.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau

Dit wetsvoorstel betreft in hoofdzaak hoofdstuk V van de Politiewet 1993, getiteld «De regionale politiekorpsen». Zo blijft de verdeling van het gezag over de politie ongewijzigd, evenals het toezicht op de taakvervulling van de politie door de commissaris van de Koning en het College van procureurs-generaal.

– regionaal college en korpsbeheerder

In lijn met onze visie op de verhouding tussen gezag en beheer, die, kort en goed gezegd, inhoudt dat de gezagsdragers – in onderling overleg – bepalen wat de politie moet doen en dat de korpsbeheerder met inachtneming daarvan de beschikbare middelen alloceert, stellen wij voor de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder op onderdelen aan te passen.

De gezagsdragers in de regio maken op gelijke voet deel uit van het regionale college. Zij bepalen in onderling overleg, met inachtneming van onder meer de landelijke beleidsthema's, wat er dient te gebeuren ten aanzien van de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de politieke hulpverlening. Zij vertalen dit in eisen aan de politie en leggen dit vast in beleidsplannen en jaarplannen voor het regionale politiekorps.

In dit wetsvoorstel wordt de wijze waarop deze beleidsstukken, inclusief het jaarverslag, tot stand komen, ongewijzigd gelaten: de korpsbeheerder stelt de beleidsstukken op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en legt deze stukken ter besluitvorming voor aan het regionale college. Waar het regionale college alleen de beleidsstukken vaststelt en zich niet met de beheersmatige finesses van het korps bezig behoeft te houden – dat is namelijk een zaak van de korpsbeheerder – kunnen de gezagsdragers zich voluit concentreren op de sturing van de politie op basis van te verwachten resultaten, prestaties en effecten. Voor een antwoord op de vraag wát de politie moet doen, is van belang dat gezagsdragers een inhoudelijke visie hebben op vraagstukken van veiligheid in de gemeente en in de regio, alsmede op de rol van diverse betrokkenen – waaronder de politie – in de veiligheidsketen. Wij tekenen hierbij aan dat weloverwogen besluitvorming in het regionale college ons inziens niet goed denkbaar is, indien elke burgemeester zijn inbreng zou beperken tot die onderdelen in het beleidsplan en het jaarplan die gaan over de handhaving van de openbare orde in zijn gemeente en de inbreng van de hoofdofficier van justitie zich zou beperken tot die onderdelen die de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreffen. Daar waar de onmiskenbare onderlinge samenhang tussen de handhaving van de openbare orde, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de politieke hulpverlening wordt miskend en de gedachtewisseling wordt geplaatst in de sfeer van tegenstellingen, komt de besluitvorming in het regionale college over het beleidsplan en het jaarplan voor het regionale politiekorps onder druk te staan en daarmee de politiezorg in de regio.

Wat het te maken onderscheid tussen het beleidsplan en het jaarplan voor het regionale politiekorps betreft, merken wij het volgende op. Continuïteit van het politiebeleid is van groot belang. Die continuïteit kan worden bevorderd door de tijdshorizon van het beleidsplan voor het regionale politiekorps te verbreden van één tot vier jaren. Op basis van de huidige regelgeving stelt het regionale college jaarlijks het beleidsplan vast (artikel 31 van de Politiewet 1993) en heeft het beleidsplan betrekking op het volgende jaar en de daarop volgende drie jaren (artikel 8 van het Besluit financiën regionale politiekorpsen). In dit wetsvoorstel stelt het regionale college niet jaarlijks een beleidsplan vast met een tijdshorizon van vier jaren, maar stelt het regionale college eenmaal in de vier jaren een meerjarig beleidsplan vast en – ter nadere uitwerking daarvan – jaarlijks een jaarplan. De regio's hebben reeds ervaring opgedaan met deze systematiek. Jaarlijks vindt verantwoording plaats door middel van het jaarverslag. Verbreding van de tijdshorizon van het regionale beleidsplan met daarnaast een jaarplan is van belang met het oog op de mogelijkheden om de regionale beleidscyclus en de landelijke beleidscyclus op elkaar af te stemmen. Basisdocumenten in de landelijke beleidscyclus zijn het Beleidsplan Nederlandse politie, dat ten minste eenmaal in de vier jaren wordt vastgesteld, en de jaarlijkse landelijke politiebrieven. De voorgestelde regeling sluit aan bij aanbevelingen uit het rapport «Transparant in prestaties», dat is uitgebracht door een stuurgroep waarin de politie en de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, alsmede van Justitie vertegenwoordigd waren (november 1998).

De korpsbeheerder is op basis van de Politiewet 1993 weliswaar verantwoordelijk voor het beheer van het regionale politiekorps, maar deze verantwoordelijkheid strekt zich thans niet uit tot het vaststellen van de beheersstukken, te weten de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening. Deze bevoegdheid ligt thans bij het regionale college. Bovendien geldt ter zake van het opstellen van de beheersstukken een instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie. In de door ons beoogde verantwoordelijkheidsverdeling langs de lijnen van gezag en beheer, is niet het regionale college maar de korpsbeheerder de aangewezen om de genoemde beheersstukken vast te stellen. Wij stellen dan ook voor de Politiewet 1993 op dit punt aan te passen. De betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de vaststelling van de beheersstukken is verzekerd door een overlegplicht en de betrokkenheid van het regionale college is verzekerd door een hoorplicht: de korpsbeheerder stelt jaarlijks – met inachtneming van het beleidsplan en het jaarplan – de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening vast, na overleg met de hoofdofficier van justitie en gehoord het regionale college.

Opdat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid is het van belang dat beheer volgend is aan gezag. Het is echter niet noodzakelijk, en – gelet op de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling – ook niet wenselijk, dat zij zelf over beheersbevoegdheden beschikken. Gezagsdragers moeten zich kunnen concentreren op de taakuitoefening van de politie en het beleid ter zake, zonder dat zij zich tevens bezig zouden moeten houden met de beheersmatige finesses van het regionale korps. Dat is de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. Met het oog op de afstemming tussen gezag en beheer is het van belang dat bij het vaststellen van het beleidsplan voor het regionale politiekorps de beheersmatige aspecten van dat plan in ogenschouw worden genomen. Wij stellen dan ook voor in artikel 31 van de Politiewet 1993 – naar analogie van artikel 38c van de Politiewet 1993 dat geldt voor het beleidsplan voor het KLPD – te bepalen dat het beleidsplan voor het regionale politiekorps niet alleen de beleidsvoornemens en te verrichten activiteiten beschrijft, maar tevens op hoofdlijnen aangeeft met welke personele en financiële middelen wordt beoogd het plan en zijn onder-

delen te verwezenlijken. De vertaling en uitwerking van deze beleids-prioriteiten in beheersmatige termen is een verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. De personele en financiële middelen die in het beleidsplan aan bepaalde voornemens en activiteiten zijn toebedeeld, worden teruggevonden en uitgewerkt in de organisatie, de formatie en de begroting, die – volgens dit voorstel – door de korpsbeheerder worden vastgesteld. Tegen de vaststelling van de beheersstukken staat de mogelijkheid van administratief beroep open voor het regionale college, respectievelijk de hoofdofficier van justitie en de gemeenteraad. Aldus krijgt de afstemming van beheer op gezag vorm, met behoud van ieders verantwoordelijkheid. In dit verband is tevens van belang dat de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer verantwoording aflegt aan het regionale college.

– *benoeming van de korpsbeheerder*

Het korpsbeheerderschap is in het huidige artikel 23, eerste lid, van de Politiewet 1993 gekoppeld aan het burgemeesterschap van de gemeente, die als zodanig voor elke regio is aangewezen, de zogenoemde centrumgemeente. Wij stellen – in lijn met het regeerakkoord – voor de wettelijke koppeling tussen korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente te vervangen door een bepaling dat de korpsbeheerder bij koninklijk besluit wordt benoemd en dat het regionale college ter zake wordt gehoord. Het regionale college krijgt daarmee een zekere zeggenschap omtrent de vraag welke burgemeester in de regio met het korpsbeheerderschap is belast. Dit past ook bij de voorgestelde verhouding tussen beiden, waarin het regionale college de beleidsstukken vaststelt en de korpsbeheerder met inachtneming van deze stukken de beheersstukken vaststelt en aan het regionale college verantwoording verschuldigd is. De voordracht voor het koninklijk besluit wordt gedaan door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, die verantwoordelijk is voor het centrale beheer van de Nederlandse politie.

Vervangen van de wettelijke koppeling tussen het korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente, door de figuur van de benoemde korpsbeheerder, draagt bij aan het scheppen van meer duidelijkheid omtrent de onderscheiden verantwoordelijkheden van de burgemeester/korpsbeheerder. Daardoor kan – beter dan op dit moment – verwarring in de verantwoording aan de betrokken gemeenteraad worden voorkomen. Uit ondermeer de evaluatie van de Politiewet 1993 is gebleken dat de bestaande dubbelrol van korpsbeheerder en burgemeester van de centrumgemeente in de praktijk tot verwarring leidt in de verantwoording aan de gemeenteraad van de centrumgemeente. De gemeenteraad kan de burgemeester ter verantwoording roepen voor de uitoefening van het gezag over de politie, het lidmaatschap van het regionale college en de wijze waarop hij daarin opkomt voor de belangen van de gemeente. Daar staat tegenover dat de gemeenteraad de burgemeester in diens functie van korpsbeheerder formeel niet ter verantwoording kan roepen: de korpsbeheerder legt over het door hem gevoerde beheer verantwoording af aan het regionale college.

– *hoofdofficier van justitie*

Bij de heroverweging van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder hebben wij ons de vraag gesteld welke consequenties daaraan zijn verbonden, waar het gaat om de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de regionale beleids- en beheerscyclus. Thans worden de belangrijke beleids- en beheersstukken opgesteld door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en vervolgens voor besluitvorming aangeboden aan het

regionale college, waarvan ook de hoofdofficier van justitie deel uitmaakt. In dit wetsvoorstel blijft de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de totstandkoming van de beleidsstukken ongewijzigd. Zo blijft ter zake van de beleidsstukken het zogenoemde dubbele instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie bestaan, evenals de geschillenregelingen.

Wij achten het voorts van belang dat de hoofdofficier van justitie een toegespitste betrokkenheid houdt bij het vaststellen van de beheersstukken. Die betrokkenheid krijgt in dit wetsvoorstel vorm door een overlegplicht: de korpsbeheerder stelt de genoemde beheersstukken vast na overleg met de hoofdofficier van justitie en gehoord het regionale college, waarvan de hoofdofficier van justitie ook deel uit maakt. De hoofdofficier van justitie blijft aldus nauw betrokken bij de vaststelling van de beheersstukken. In dit verband kan voorts worden gewezen op het beroepsrecht van de hoofdofficier van justitie tegen de vaststelling van de beheersstukken, indien hij van oordeel is, dat het desbetreffende besluit van de korpsbeheerder, gelet op het beleidsplan dan wel het jaarplan, bedoeld in artikel 31, eerste lid, op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn ambtsgebied. Dit administratief beroepsrecht is geregeld in het voorgestelde artikel 34, eerste lid, onder b. De betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie wordt in de praktijk als constructief ervaren voor het functioneren van het politiekorps. Verdergaande betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de vaststelling van de beheersstukken in de vorm van bijvoorbeeld een instemmingsrecht, past niet bij de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, waarin de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van het regionale politiekorps zich uitstrekt tot het vaststellen van de beheersstukken. Bovendien is een verdergaande betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de vaststelling van de beheersstukken naar ons oordeel niet nodig, aangezien deze stukken vooral de uitwerking betreffen van de personele en financiële middelen die in het regionale beleidsplan – waarvoor het dubbele instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie geldt – aan bepaalde voornemens en activiteiten zijn toebedeeld.

Naar ons oordeel is in dit wetsvoorstel genoegzaam verzekerd dat de hoofdofficier van justitie blijvend inhoud kan geven aan diens verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving in de regio.

– korpschef

Gelet op zijn specifieke kennis van het politiemétier, vervult de korpschef in de praktijk een belangrijke adviserende rol in de politiek-bestuurlijke besturing van de politie. In de praktijk bestaat een brede wens om te komen tot specificatie van de taak en bevoegdheden van de korpschef. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de politie, dus ook de korpschef, optreedt in ondergeschiktheid aan het boven haar gestelde bevoegd gezag. De korpschef is bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 nadrukkelijk gepositioneerd in ondergeschiktheid aan de korpsbeheerder: ingevolge het huidige artikel 24 van de Politiewet 1993 berust het beheer van het regionale politiekorps bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef. In het onderlinge verkeer tussen de korpsbeheerder en de korpschef komt een taakverdeling tot stand, waarmee aan dit «bijstaan» nader invulling wordt gegeven. Specificatie van de taak en bevoegdheden van de korpschef is in de eerste plaats een zaak van de korpsbeheerder en de korpschef. De taakverdeling laat de eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder onverlet.

In de praktijk geeft de korpschef als hoogste politiefunctionaris binnen het korps, leiding aan het korps. Hij is in dit verband onder meer verantwoor-

delijk voor de uitvoering van besluiten van de korpsbeheerder en het regionale college, alsmede voor de uitvoering van de opdrachten die de politie krijgt van de gezagsdragers. Wij stellen voor de dagelijkse leiding van het korps in de Politiewet 1993 uitdrukkelijk op te dragen aan de korpschef. Verdergaande specificatie van de taak en de bevoegdheden van de korpschef is alleen in een gedetailleerde instructie te geven. Het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder is thans mogelijk, maar niet verplichtend voorgeschreven. Wij stellen voor de Politiewet 1993 op dit punt aan te passen en het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder verplichtend voor te schrijven. Met een instructie kan ook voor derden meer duidelijkheid worden geboden omtrent de taakafbakening van de korpschef in de regio. Het is mogelijk dat door het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen in onderling overleg een modelinstructie wordt opgesteld. Dit wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Een modelinstructie kan van nut zijn bij het vaststellen van een instructie door de afzonderlijke korpsbeheerders. Het vaststellen van een instructie voor de korpschef door bijvoorbeeld de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties achten wij niet aangewezen. Daarmee zou de ruimte voor de korpsbeheerder en de korpschef om in onderling overleg te komen tot een taakafbakening die op de regionale maat is gesneden en recht doet aan beider verantwoordelijkheden en deskundigheden, aanzienlijk worden beperkt, terwijl wij zulks niet wenselijk achten.

– *commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal*

De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal zien er op toe dat de politie de taken ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening respectievelijk haar taak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en haar taak ten dienste van de justitie, naar behoren vervult. Zij kunnen ter zake aanwijzingen geven. De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal hebben naast deze toezichthoudende een taak ter beslechting van geschillen over (ontwerp)beleids- en beheersstukken. In dit wetsvoorstel blijft deze taak, wat de beleidsstukken betreft, onverlet, omdat deze in nauw verband moet worden gezien met de genoemde toezichthoudende taak. Dat is anders waar het gaat om de beheersstukken. Waar enerzijds op regionaal niveau de verantwoordelijkheid voor het beheer van een korps, inclusief de vaststelling van de beheersstukken, ligt bij de korpsbeheerder en anderzijds op centraal niveau de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk is voor het centrale beheer van de Nederlandse politie, ligt het in de rede dat administratief beroep tegen de vaststelling van een beheersstuk open staat op de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Van de geschillenregeling is, voorzover ons bekend is, tot nu toe één keer gebruik gemaakt.

Opdat zij optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid, is adequate informatieverstrekking aan de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal van groot belang. Om die informatieverstrekking te verzekeren, is in dit wetsvoorstel bepaald dat de ontwerpen van de beleidsstukken alsmede de vastgestelde beleids- en beheersstukken onverwijld aan hen ter kennis worden gebracht. Zij worden aldus in staat gesteld bij het regionale college respectievelijk de korpsbeheerder aandacht te vragen voor kwesties die hun bijzonder belang inboezemen, terwijl zij tevens over de afloop van de besluitvorming volledig worden geïnformeerd.

3. Democratische controle en verantwoording

De Politiewet 1993 voorziet niet, en kan ook niet goed voorzien, in directe democratische controle op het beheer van het korps. Dit is de keerzijde van de keuze van de wetgever bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 om de politie te organiseren op regionaal niveau, terwijl op dat niveau niet een bestuurlijke organisatie met een democratisch gekozen, algemeen -vertegenwoordigend orgaan bestaat. Het ontbreken van directe democratische controle op het bestuur van de politieregio en het beheer van het korps is bij handhaving van de bestaande bestuurlijke hoofdstructuur niet volledig oplosbaar, zonder een ingrijpende herziening van het politiestel. Naar onze waarneming wordt een dergelijke herziening door niemand beoogd. Daarbij tekenen wij aan, dat het ontbreken van directe democratische controle het beheer betreft, niet het gezag over de politie. Waar beheer een afgeleide functie van gezag is, behoeft naar ons oordeel het ontbreken van directe democratische controle ter zake van het beheer niet als klemmend te worden ervaren. Daar tegenover staat, zo benadrukken wij, dat met betrekking tot het gezag over de politie de democratische controle adequaat moet zijn verzekerd, hetgeen thans het geval is voor zowel de handhaving van de openbare orde en hulpverlening als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De handhaving van de openbare orde en hulpverlening door de politie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, die hierover door de gemeenteraad ter verantwoording kan worden geroepen. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie vindt plaats onder gezag van de officier van justitie: de Minister van Justitie kan ter zake door het parlement verantwoording worden geroepen.

De mogelijkheden voor de gemeenteraden om het beheer van het korps te controleren zijn weliswaar beperkt, maar niet geheel afwezig. Zo kan de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording roepen voor zijn lidmaatschap van het regionale college en de wijze waarop hij daarin opkomt voor de belangen van de gemeente. Voorts voorziet de Politiewet 1993 in informatieplichten jegens de gemeenteraden in de regio en in de mogelijkheid van administratief beroep tegen de vaststelling van de beleids- en beheersstukken. Tenslotte kan worden gewezen op de wettelijk voorgeschreven openbaarheid van de vergaderingen van het regionale college.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij onderwerpen die in het regionale college aan de orde komen, krijgt vorm via de burgemeester. De feitelijke betrokkenheid is mede afhankelijk van de «assertiviteit» van de gemeenteraad. Voorts speelt de wijze waarop de burgemeester de gemeenteraad betreft bij onderwerpen die in het regionale college aan de orde komen, een belangrijke rol, alsook de wijze waarop de burgemeester in dat college optreedt. Naar ons oordeel dient de betrokkenheid van de gemeenteraad voorafgaande aan het vaststellen van het ontwerp-beleidsplan en het ontwerpjaarplan voor het regionale politiekorps, zo veel mogelijk onafhankelijk te zijn van deze factoren. Wij stellen in dit verband een wettelijk inbrengrecht van gemeenteraden voor. Dit houdt in dat de korpsbeheerder de gemeenteraden in een vroeg stadium in de beleidscyclus de gelegenheid geeft de prioriteiten ter zake van de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten kenbaar te maken. Mede op basis daarvan stelt de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofd-officier van justitie het beleidsplan en het jaarplan op. Deze ontwerp-beleidsstukken worden vervolgens onverwijld ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio en ter vaststelling toegezonden aan het regionale college. De gemeenteraden kunnen aldus zelf bepalen of en hoe de korpsbeheerder de lokale inbreng heeft verwerkt en bij hun burgemeester

aandacht vragen voor onderwerpen, die bij de vaststelling van de genoemde stukken in het regionale college van belang zijn.

Met het wettelijke inbrengrecht wordt het lokale bestuur beter in staat gesteld zijn prioriteiten ter zake van openbare orde en veiligheid in de gemeente te articuleren – bijvoorbeeld in een lokaal veiligheidsplan – en aan de korpsbeheerder kenbaar te maken, waardoor deze lokale prioriteiten tijdig bij het opstellen van het beleidsplan en het jaarplan voor het regionale politiekorps kunnen worden betrokken. Aldus vormen de lokale veiligheidsplannen, naast de prioriteiten van het openbaar ministerie, «onderliggende» documenten voor het regionale beleidsplan en jaarplan. Het wettelijke inbrengrecht biedt het lokale bestuur houvast om op basis van een inhoudelijke visie op veiligheid in de gemeente de werkwijze en de inzet van de politie in de gemeente te beïnvloeden en te sturen.

Het wettelijke inbrengrecht komt in de plaats van het bestaande, zogenoemde reglementaire inbrengrecht, dat in artikel 28, derde lid, van de Politiewet 1993 is opgenomen. Daarmee wordt de wijze waarop de gemeenteraden in de regio worden betrokken bij de voorbereiding van het beleidsplan en het jaarplan voor het regionale politiekorps in de wet zelf bepaald, in plaats van dat aan het regionale college wordt overgelaten om ter zake regels vast te stellen. Het wettelijke inbrengrecht is beperkt tot de genoemde beleidsstukken en betreft, anders dan het reglementaire inbrengrecht, niet tevens de beheersstukken. Aangezien beheer een afgeleide functie van gezag is en, zoals gezegd, naar onze overtuiging geldt dat de wezenlijke zeggenschap over de politie ligt bij het gezag, niet bij het beheer, is naar ons inziens een toegespitste formele betrokkenheid van de gemeenteraden bij de totstandkoming van deze beleidsstukken aangewezen en kan een dergelijke toegespitste formele betrokkenheid bij de vaststelling van de beheersstukken achterwege blijven.

Wij achten het van groot belang dat de korpsbeheerder over de volle breedte op het beheer van het korps kan worden aangesproken en dat zijn verantwoordelijkheid niet wordt gefragmenteerd en beperkt door delegatie van beheersbevoegdheden aan burgemeesters. Wij stellen dan ook voor artikel 36, eerste lid, te laten vervallen. In de praktijk blijkt dat in de regio's niet wordt gekozen voor de figuur van delegatie aan de burgemeesters maar voor de figuur van mandaat aan de korpschef, die deze bevoegdheden vervolgens in de hiërarchische lijn doormandateert aan lokale politiechefs. De figuur van mandaat aan de korpschef verdient naar ons oordeel de voorkeur boven delegatie aan burgemeesters, aangezien bij mandaat, anders dan bij delegatie, de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van het regionale korps volledig in tact blijft. Dit is van belang met het oog op de interne eenheid en samenhang van het regionale politiekorps en de noodzaak van doelmatigheid van zowel organisatie als middelenbesteding. Delegatie van beheersbevoegdheden door de korpsbeheerder aan burgemeesters leidt bovendien eenvoudig tot vervlechting van de verantwoordelijkheden die wij juist scherp van elkaar willen onderscheiden.

Ingevolge artikel 14 van de Politiewet 1993 overleggen de burgemeester en de officier van justitie regelmatig tezamen met de lokale politiechef over de taakuitvoering van de politie. Met het oog op de sturing en controle van de politie op lokaal niveau door lokale gezagsdragers is het van belang dat in dit overleg naast de taakuitvoering tevens de daarmee samenhangende inzet van personeel, materieel en middelen aan de orde komen. Wij stellen in dit verband voor artikel 14 van de Politiewet 1993 aan te passen met de bepaling uit artikel 36, tweede lid, van de Politiewet 1993, die, zoals bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is aangegeven, een verfijning en toespitsing van de verantwoordelijkheid van de

lokale gezagsdragers betreft. Het voorgestelde artikel 14 is van betekenis met het oog op de gewenste afstemming tussen gezag en beheer op lokaal niveau, waarbij het mogelijk is de taakuitvoering van de politie en de daarmee samenhangende inzet van personeel, materieel middelen, binnen regionale kaders, op lokale wensen en behoeften af te stemmen, zonder dat daarbij de eenheid van het korps in gevaar komt. Met de voorgestelde regeling is verzekerd dat de lokale gezagsdragers betrokken zijn bij de beheersmatige vertaling van de lokale prioriteitenstelling, bijvoorbeeld de sterkteverdeling. Overigens, ook ter zake van de uitoefening van gemandateerde beheersbevoegdheden geldt als uitgangspunt dat beheer volgend is aan gezag. De politie, dus ook het hoofd van het territoriale onderdeel, treedt op in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag. Een en ander laat onverlet de verantwoordingsplicht van de burgemeester ter zake jegens de betrokken gemeenteraad.

4. Raad voor het KLPD

Wij maken van deze gelegenheid gebruik om tevens enkele aanpassingen door te voeren met betrekking tot de beleids- en beheersstukken voor het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en de rol van de Raad voor het KLPD ter zake; een en ander in lijn met het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de zelfevaluatie van de Raad voor het KLPD (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VII, nr. 41). Het gaat hierbij om een aanpassing van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad voor het KLPD en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – lees: de beheerder van het KLPD – waarbij de verantwoordelijkheid van deze minister zich uitstrekt tot het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening voor het KLPD. Deze beheersstukken worden thans vastgesteld door de Raad voor het KLPD. De voorgestelde aanpassing – in lijn met de ideeën van de Raad voor het KLPD zelf – is nagenoeg analoog aan de voorgestelde aanpassing van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het regionale college en de korpsbeheerder.

Ingevolge het voorgestelde artikel 41 worden de beheersstukken voor het KLPD vastgesteld door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gehoord de Raad voor het KLPD. Deze aanpassing laat de vaststelling van het beleidsplan, het jaarplan en het jaarverslag voor het KLPD door de Raad voor het KLPD onverlet. Voor deze beleidsstukken blijft onverminderd de regeling van kracht dat deze stukken na vaststelling door de Raad voor het KLPD moeten worden voorgelegd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor instemming. Daarbij blijft tevens gelden dat de instemming met het beleidsplan en het jaarplan wordt gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie.

In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling kan de Raad voor het KLPD zich voluit concentreren op de beleidsmatige afstemming tussen het KLPD en onder meer de regionale korpsen, en het beheer van het KLPD overlaten aan de beheerder, die tot taak heeft het beheer zodanig vorm te geven dat de gezagsdragers voor de daadwerkelijke inzet van de politie hun verantwoordelijkheid optimaal inhoud kunnen geven.

5. Reacties

Op het concept-wetsvoorstel hebben wij reacties ontvangen van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal en de Vereniging van Nederlandse gemeenten, alsmede van de zijde van de commissarissen van de Koningin. Wij hebben naar aanleiding van deze reacties de memorie van toelichting op enkele onderdelen aangescherpt en nader uitgewerkt.

Naast instemming met onderdelen uit het wetsvoorstel, blijkt uit de reacties dat de wenselijkheid van de – in lijn met de meergenoemde hoofdlijnennotitie «Bestel in balans» – voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder, waarbij de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder zich uitstrekt tot de vaststelling van de beheersstukken, anders wordt beoordeeld. Deze beoordeling lijkt vooral ingegeven vanuit zorg voor adequate afstemming tussen gezag en beheer, zonder dat daarbij betrokkenen tegenover elkaar komen te staan in plaats van met elkaar samen te werken. Zoals gezegd, worden in het onderhavige wetsvoorstel de gezags- en beheersverantwoordelijkheden geaccentueerd en – op basis daarvan – de verhouding tussen gezag en beheer nader vorm gegeven, waarbij beheer volgend is aan gezag. Met het accentueren van de verantwoordelijkheidsverdeling worden de posities van het regionale college en de korpsbeheerder en, in samenhang daarmee, van de hoofdofficier van justitie en de regionale driehoek korpsbeheerder-hoofdofficier van justitie-korpschef scherper gemarkeerd dan thans het geval is. Daarmee bestaat ook in het onderlinge verkeer meer duidelijkheid omtrent de vraag wie waarop kan worden aangesproken. Wij verwachten niet dat van de beoogde verheldering een polariserend effect uitgaat. Bij verschil van inzicht is het streven erop gericht om in goed overleg tot een oplossing te komen. Niet in het instandhouden van onderlinge tegenstellingen maar in onderlinge samenwerking, met behoud van ieders verantwoordelijkheid, ligt het gezamenlijke belang van goede politiezorg in de regio. Dit wetsvoorstel voorziet in enkele interventiemogelijkheden om de afstemming tussen gezag en beheer te verzekeren. In verband met die afstemming is onder meer artikel 31, tweede lid, van belang, op basis waarvan in het regionale beleidsplan tevens een doorkijk wordt geboden naar de beheersmatige vertaling daarvan. Deze bepaling is van grote betekenis met het oog op de betrokkenheid van het regionale college bij de hoofdlijnen van het beheer, naast de verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder jegens het regionale college (artikel 30, eerste lid).

Van de zijde van de commissarissen van de Koningin hebben wij reacties ontvangen, waarin wordt gepleit voor een herformulering van de bestaande toezichtstaak van de commissaris van de Koningin. In het onderhavige wetsvoorstel wordt diens positie aangescherpt. Een verdergaande aanscherping in verband met diens toezichtstaak staat naar ons oordeel op gespannen voet met de door ons beoogde transparante verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een toezichthouder kan alleen adequaat functioneren door een zekere afstand te bewaren tot het object van toezicht. Daarbij is het risico van verdergaande bestuurlijke verdichting reëel. Wij achten het dan ook niet wenselijk om de commissaris van de Koningin nauwer dan voorgesteld te betrekken bij de politie in zijn ambtsgebied.

6. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Het voorgestelde artikel 14 bepaalt dat in het zogenoemde klassieke driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel, niet alleen wordt gesproken over de taakuitvoering van de politie, maar ook over de daarmee samenhangende inzet van personeel en middelen, die voor dat territoriale onderdeel zijn bestemd. Zie ook paragraaf 3 (slot) van deze toelichting.

Onderdeel B

Uitgangspunt is thans dat de politieregio haar zetel heeft in de gemeente waarvan de burgemeester tevens korpsbeheerder is. Indien, zoals voorgesteld, de korpsbeheerder bij koninklijk besluit wordt benoemd voor een periode van zes jaren uit de kring van burgemeesters van gemeenten in de regio, kan het korpsbeheerderschap in de loop van de tijd worden opgedragen aan burgemeesters van verschillende gemeenten. Gelet op het genoemde uitgangspunt zou een consequentie daarvan zijn, dat de zetel van de politieregio verhuist van de ene gemeente naar de andere gemeente. Daartegen bestaan praktische bezwaren. Voorgesteld wordt aan artikel 21 een vijfde lid toe te voegen, op basis waarvan wordt bepaald in welke gemeente de politieregio formeel haar zetel heeft, namelijk in de huidige zogenoemde centrumgemeente. Dat de politieregio een vaste zetel heeft is onder meer van belang in verband met het oog op de bewaring van de archiefbescheiden van de regio. In dit verband moet ook de wijziging van artikel 45, zesde lid, van de Politiewet 1993, worden gezien (zie onderdeel T).

Onderdeel C

Artikel 22, eerste lid, van de Politiewet 1993 bepaalt dat de politieregio wordt bestuurd door het regionale college overeenkomstig de artikelen 30 en 31 van de Politiewet 1993. Volgens artikel 30 legt de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer verantwoording af aan het college en volgens artikel 31 stelt het regionale college de beleids- en beheersstukken vast. Waar, zoals voorgesteld, het regionale college alleen de beleidsstukken vaststelt en de korpsbeheerder ter verantwoording kan roepen, is de basis voor de bepaling dat het regionale college de regio bestuurt zeer smal geworden. Wij stellen dan ook voor deze bepaling te laten vervallen. Daarmee vervalt bovendien de term «bestuur» uit de Politiewet 1993, een term die in de praktijk eerder verwarring wekt dan aan duidelijkheid bijdraagt. De instandhouding en organisatie van de rechtspersoonlijkheid bezittende politieregio is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het regionale college en de korpsbeheerder.

In dit artikel hebben wij tevens de bepalingen uit het huidige artikelen 33 en 34 van de Politiewet 1993 overgenomen, met uitzondering van artikel 34, derde lid. Die bepaling komt in aangepaste vorm terug in de artikelen 32, eerste lid, onder b, en 34, eerste lid, onder c. Met het opnemen van bepalingen uit de artikelen 33 en 34 in artikel 22, zijn de bepalingen die de werkwijze en vergaderingen van het regionale college betreffen gegroepeerd op één plaats in de Politiewet 1993, waar tevens onder meer de samenstelling en het voorzitterschap van het college zijn geregeld. Nieuw is het voorschrift in artikel 22, vierde lid, dat het regionale college, bij de vaststelling van de regels over zijn werkwijze, in ieder geval ook het stemrecht van de leden van het college regelt. Het stemrecht van de leden is zo wezenlijk met het oog op de besluitvorming in het college, dat wij voorstellen het in de wet te noemen. Overigens, het college behoudt zijn vrijheid om het gewicht van elke stem te bepalen.

Onderdeel D

Ingevolge het voorgestelde artikel 23, eerste lid, wordt de korpsbeheerder in de toekomst benoemd en herbenoemd door de Kroon, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, gehoord het regionale college. Voorts is bepaald dat de korpsbeheerder bij koninklijke besluit wordt geschorst en ontslagen. De voorgestelde regeling komt in de plaats van de bestaande wettelijke koppeling tussen het korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente. De

voorgestelde regeling maakt het mogelijk dat het korpsbeheerderschap kan worden opgedragen aan de burgemeester van een andere gemeente in de regio dan de centrumgemeente. Ter zake van de benoemde korpsbeheerder zijn centrale verantwoordelijkheid en decentrale betrokkenheid met elkaar in balans gebracht door enerzijds de benoeming bij koninklijk besluit en anderzijds de plicht om daarbij het regionale college te horen.

De voorgestelde benoemingsregeling, met daarin een specifieke rol voor het regionale college, zal naar verwachting in de praktijk een extra stimulans zijn voor de korpsbeheerder om het college regelmatig gevraagd en ongevraagd inzicht te geven in het door hem gevoerde beheer en zich te verzekeren van de steun van het regionaal college. Dit mag worden verwacht, ofschoon het college indien het zijn steun zou opzeggen, daaraan niet consequenties verbinden kan in die zin dat het de korpsbeheerder kan dwingen het beheer neer te leggen. Schoring en ontslag van de korpsbeheerder vinden plaats bij koninklijk besluit. De voorgestelde zeggenschap van het regionale college bij de (her-)benoeming van de korpsbeheerder laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in deze.

Het burgemeesterschap van een gemeente in de regio is een voorwaarde voor benoeming als korpsbeheerder in de desbetreffende regio. Indien een burgemeester, die tevens korpsbeheerder is, uit zijn functie van burgemeester wordt ontslagen, wordt hij tevens ontslagen uit zijn functie van korpsbeheerder. In verband met de koppeling van het korpsbeheerderschap aan het burgemeesterschap hebben wij er voor gekozen de benoemingstermijn van de korpsbeheerder, in aansluiting op de benoemingstermijn van een burgemeester, te bepalen op zes jaren. Een korpsbeheerder kan vaker dan één keer worden herbenoemd.

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het derde lid, kunnen nadere regels worden vastgesteld omtrent de bij de benoeming te volgen procedure, bijvoorbeeld met betrekking tot wijze waarop het regionale college wordt gehoord ter zake van de benoeming van de korpsbeheerder. Het vierde lid biedt de basis voor het geven van regels die de rechtspositie van de korpsbeheerder betreffen. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling betreffende de bijzondere kosten die zijn verbonden aan de uitoefening van het korpsbeheerderschap.

Wij stellen voor dat de zittende korpsbeheerders het korpsbeheerderschap blijven vervullen, tot het moment dat de lopende termijn van hun benoeming als burgemeester afloopt. Wij verwijzen hiervoor naar artikel III van dit wetsvoorstel.

Volledigheidshalve wijzen wij er op dat de voorgestelde regeling voor de benoeming van de korpsbeheerder de bestaande vervangingsregeling voor de korpsbeheerder onverlet laat.

Onderdeel E

De korpsbeheerder is belast met het beheer van het korps, daartoe bijgestaan door de korpschef. Het voorgestelde artikel 24, tweede lid, geeft aan het «bijstaan» nader invulling. Dat de dagelijkse leiding van het regionale korps aan de korpschef wordt opgedragen, staat niet eraan in de weg dat naast de korpschef andere ambtenaren van politie deel uitmaken van de leiding van het regionale politiekorps. Daarnaast schrijft het voorgestelde artikel 24, derde lid, het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder verplichtend voor. De korpsbeheerder moet zich aldus uitdrukkelijk buigen over de taken en bevoegdheden van de korpschef. Het vastleggen daarvan in een instructie maakt voor een ieder de

taakverdeling tussen de korpsbeheerder en de korpschef inzichtelijk. Wij wijzen erop dat de opdracht van de dagelijkse leiding aan de korpschef en het vaststellen van een instructie voor de korpschef, onverlet laat dat de korpschef optreedt onder eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.

Onderdeel F

Het huidige artikel 27, eerste lid, van de Politiewet 1993 bepaalt dat de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef regelmatig met elkaar overleggen. Het onderwerp van het overleg is het beheer van het korps. Bij de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder past het – mede met het oog op de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie – dat het onderwerp van het overleg niet meer het beheer van het korps is, maar de uitvoering van het beleidsplan en het jaarplan, waarbij uiteraard ook de daarmee verbonden beheersmatige kwesties aan de orde kunnen komen. Analoog aan artikel 41a van de Politiewet 1993, dat bepaalt dat de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties – lees: de beheerder van het KLPD – en het hoofd van het landelijk parket regelmatig tezamen met de korpschef van het KLPD overleggen over de uitvoering van het beleidsplan voor het KLPD, bepaalt het voorgestelde artikel 27, eerste lid, dat de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie regelmatig tezamen met de regionale korpschef overleggen over de uitvoering van het beleidsplan voor het regionale politiekorps. Dit sluit aan bij de vraagstukken die thans in de regionale driehoek korpsbeheerder-hoofdofficier van justitie-korpschef in de praktijk aan de orde komen. De voorgestelde aanpassing laat onverlet de betekenis die dit overleg thans heeft voor de aansturing van het korps.

Onderdeel G

In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling blijft het regionale college, waarvan de gezagsdragers in de regio op gelijke voet deel uitmaken, verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidsstukken voor het regionale politiekorps, te weten het beleidsplan, het jaarplan en het jaarverslag. Ook de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze stukken blijft ongewijzigd: de korpsbeheerder stelt de beleidsstukken op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie. Waar ingevolge artikel 31, tweede lid, geldt dat in het beleidsplan tevens een doorkijk wordt geboden naar de beheersmatige vertaling van het plan en dat in het plan de landelijke beleidsthema's zijn verwerkt, behoeft het geen betoog dat een en ander ook in het ontwerp-beleidsplan, bedoeld in artikel 28, eerste lid, wordt opgenomen. Voorts spreekt het voor zich dat ook in het (ontwerp-)jaarplan, aangezien dit een uitwerking van het beleidsplan is, wordt aangegeven met welke personele en financiële middelen wordt beoogd het jaarplan te verwezenlijken.

In verband met het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie bij het opstellen van de beleidsstukken voor het regionale politiekorps, wijzen wij op de analogie met artikel 38c van de Politiewet 1993 waar de betrokkenheid van het hoofd van het landelijk parket is geregeld bij het opstellen van de beleidsstukken voor het KLPD.

Het derde lid van artikel 28 behelst een uitbreiding van de kring waarbinnen de ontwerpbeleidsstukken, die ter vaststelling worden toegezonden aan het regionale college, worden verspreid, met de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal. Het in paragraaf 3 van deze toelichting besproken wettelijke inbrengrecht van gemeenteraden is in het vierde lid opgenomen.

Onderdeel H

De in artikel 29 voorgestelde geschillenregeling verschilt op twee onderdelen van de oorspronkelijke regeling in artikel 29. De voorgestelde regeling is beperkt tot de stukken waarvoor het overeenstemmingvereiste geldt, namelijk de beleidsstukken. Voorts zijn – in vergelijking met de oorspronkelijk regeling – in de voorgestelde regeling de rollen omgedraaid, teneinde de verschillen tussen de onderscheiden geschillenregelingen in de Politiewet 1993 zoveel mogelijk te beperken, waarmee tevens meer duidelijkheid wordt gebracht in de verantwoordelijkheidsverdeling ter zake. Voorgesteld wordt dat de korpsbeheerder het verschil in zienswijze voorlegt aan de commissaris van de Koningin die daarop in overeenstemming met het College van procureurs-generaal beslist en anders – indien ook zij niet tot overeenstemming kunnen komen – het verschil van zienswijze voorlegt aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties die in overeenstemming met de Minister van Justitie beslist. Op dit moment is de rolverdeling omgekeerd: de hoofdofficier van justitie legt de zaak voor aan het College van procureurs-generaal dat in overeenstemming met de commissaris van de Koningin beslist en zo nodig het verschil van zienswijze voorlegt aan de Minister van Justitie die in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties beslist.

Onderdeel I

De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder komt met name tot uitdrukking in de artikelen 31 en 33. Artikel 31 bepaalt dat de beleidsstukken – het beleidsplan, het jaarplan en het jaarverslag – door het regionale college worden vastgesteld en artikel 33 bepaalt dat de beheersstukken – de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening – door de korpsbeheerder wordt vastgesteld. In het tweede en derde lid van artikel 31 wordt de relatie tussen enerzijds het Beleidsplan Nederlandse Politie en de landelijke politiebrieven en anderzijds de regionale beleidsplannen en jaarplannen vastgelegd. In verband met het gemaakte onderscheid tussen het beleidsplan en het jaarplan (zie ook paragraaf 2 van deze toelichting) wordt de regeling voor de doorwerking van de landelijke beleidsthema's, zoals neergelegd in de wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aangepast. In het beleidsplan wordt aangegeven met welke personele en financiële middelen wordt beoogd het plan en zijn onderdelen te verwezenlijken, met inbegrip van de landelijke beleidsthema's. Het regionale college neemt aldus bij het vaststellen van het beleidsplan tevens op hoofdlijnen de beheersmatige aspecten van dat plan in ogenschouw. Dit bevordert de afstemming tussen gezag en beheer en voorkomt ongewenste verzelfstandiging van het beheer. Overigens, dat in het beleidsplan tevens een doorkijk wordt geboden naar de beheersmatige vertaling daarvan, laat onverlet dat de korpsbeheerder volledige verantwoordelijkheid draagt voor het beheer van het regionale korps.

Onderdeel J

Het door het regionale college vastgestelde beleid is van groot belang, niet alleen voor het daadwerkelijke optreden van de politie, maar ook voor de vormgeving van het beheer van het regionale korps. Het moet dan ook voor de afzonderlijke gezagsdragers mogelijk zijn om daartegen in beroep te gaan. Dit artikel biedt die mogelijkheid, opdat de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie in de regio inhoud kunnen geven aan hun onderscheiden gezagsmatige verantwoordelijkheden. Overigens wijkt de voor-

gestelde regeling, wat de procedure betreft, niet af van de bestaande regeling in artikel 32 van de Politiewet 1993.

Thans opent artikel 34, derde lid, van de Politiewet 1993 de mogelijkheid van beroep door de gemeenteraad tegen de besluiten van het regionale college. Deze beroepsmogelijkheid is van belang met het oog op de lokale sturing van de politie. Indien, zoals voorgesteld, het regionale college de beleidsstukken vaststelt en de korpsbeheerder de beheersstukken, moet ook het beroepsrecht van de gemeenteraad daarop worden aangepast. Om de toegankelijkheid van de onderscheiden administratieve beroepsmogelijkheden in de Politiewet 1993 te bevorderen, stellen wij voor de beroepsmogelijkheden van de afzonderlijke gezagsdragers en van de gemeenteraad tegen de vaststelling van de beleidsstukken door het regionale college in één artikel onder te brengen (artikel 32 van dit wetsvoorstel) en daarnaast de beroepsmogelijkheden van het regionale college, respectievelijk de hoofdofficier van justitie en de gemeenteraad tegen de vaststelling van de beheersstukken door de korpsbeheerder in een ander artikel onder te brengen (artikel 34 van dit wetsvoorstel).

Onderdeel K

In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder, is de vaststelling van de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening een verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. De korpsbeheerder stelt deze beheersstukken vast, na overleg met de hoofdofficier van justitie en gehoord het regionale college. Door de gekozen formulering is de betrokkenheid verzekerd van zowel de hoofdofficier van justitie als het regionale college bij het vaststellen van de beheersstukken, zonder dat de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder ter zake wordt beperkt. Nadat de korpsbeheerder de beheersstukken heeft vastgesteld, worden deze stukken onverwijld ter kennis gebracht van de leden van het regionale college, de gemeenteraden, de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal.

Onderdeel L

Indien het regionale college van oordeel is dat een besluit van de korpsbeheerder op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het door het college vastgestelde beleidsplan of jaarplan, dan kan het daartegen administratief beroep instellen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, door tussenkomst van de commissaris van de Koningin. Aangezien in het beroep het erom gaat dat een bepaalde beheersbeslissing indruist tegen een besluit van het regionale college, ligt het in de rede dat het college beroep kan instellen. In de beroepsprocedure, bedoeld in het voorgestelde artikel 34, eerste lid, onder a, zal het regionale college niet worden vertegenwoordigd door zijn voorzitter, maar door diens plaatsvervanger. Voorts is in het voorgestelde artikel 34, eerste lid, de mogelijkheid van beroep opengesteld voor de hoofdofficier van justitie. De hoofdofficier kan in beroep indien hij van oordeel is, dat het besluit van de korpsbeheerder, gelet op het beleidsplan dan wel het jaarplan, bedoeld in artikel 31, eerste lid, op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn ambtsgebied. Wij zien in dit beroepsrecht een waarborg voor de hoofdofficier van justitie, opdat hij zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving in de regio kan waarmaken. Artikel 34, eerste lid, onder c, betreft de beroepsmogelijkheid voor de gemeenteraad tegen de vaststelling van het beleidsplan en het jaarplan. Wij verwijzen ter zake naar de toelichting bij onderdeel J.

Het beroepsschrift wordt niet rechtstreeks naar de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezonden, maar door tussenkomst

van de commissaris van de Koningin. De commissaris wordt daarmee in de gelegenheid gesteld zijn visie te geven over de kwestie. Het staat de commissaris van de Koningin vrij de appellant en de korpsbeheerder uit te nodigen in onderling overleg (alsnog) tot een oplossing voor het geschil te komen.

Onderdeel M

Artikel 36 komt te vervallen, met dien verstande dat het tweede lid, in aangepaste vorm, wordt opgenomen in artikel 14 van de Politiewet 1993. Zie daarvoor de toelichting onder 3 en bij onderdeel A.

Onderdelen N

Op basis van het huidige artikel 38c van de Politiewet 1993 stelt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks in overeenstemming met het hoofd van het landelijk parket het ontwerp voor het beleidsplan voor het Korps landelijke politiediensten op. Ingevolge het huidige artikel 39, tweede lid, van de Politiewet 1993 stelt de Raad voor het Korps landelijke politiediensten het bedoelde beleidsplan vast. Wij stellen voor de tijdshorizon van het beleidsplan voor het Korps landelijke politiediensten te verbreden van één tot vier jaren, naar analogie van het beleidsplan voor de regionale korpsen. Daarnaast wordt het jaarplan geïntroduceerd, waarin jaarlijks een nadere uitwerking wordt gegeven aan het beleidsplan. In dit verband zijn de artikelen 38c, 38d, 39, tweede lid, en 41a aangepast. Bovendien zijn de artikelen 39, tweede lid, en 41 aangepast op de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Raad voor het KLPD en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (zie paragraaf 4 van deze toelichting).

Onderdeel Q

In het huidige artikel 41, eerste en tweede lid, zijn bepalingen opgenomen die betrekking hebben op de instemming die de stukken, die door de Raad voor het KLPD zijn vastgesteld, behoeven van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, zo nodig in overeenstemming met de Minister van Justitie. Wij hebben ervoor gekozen deze bepalingen op te nemen in een afzonderlijk, nieuw artikel 39a, direct aansluitend op artikel 39 waarin is geregeld dat de Raad de daarin genoemde beleidsstukken vaststelt.

Onderdeel T

Bij de toelichting op onderdeel B hebben wij reeds aangegeven dat het van belang is dat, waar de korpsbeheerder door de Kroon wordt benoemd, tevens wordt bepaald waar de regio zetelt. Dit is mede met het oog op de bewaarplaats van de archiefbescheiden, zodat die niet bij wisseling in het korpsbeheerderschap verhuizen naar een andere gemeente. Het voorgestelde artikel 45, zesde lid, bepaalt in dat verband dat de archiefbescheiden van de regio worden bewaard in de archiefbewaarplaats van de gemeente waar de politieregio haar zetel heeft.

Onderdeel U

Aangezien in dit wetsvoorstel het korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente zijn ontkoppeld, dient in de bijlage, genoemd in artikel 21, eerste lid, van de Politiewet 1993, de volzin «- De burgemeester van de eerstgenoemde gemeente is de korpsbeheerder, bedoeld in artikel 23, eerste lid» te vervallen.

Artikel II

Tegen besluiten in de bestaande geschillenregelingen staat geen beroep open op de rechter, tegen besluiten in de voorgestelde geschillenregelingen evenmin. Deze besluiten zijn geplaatst op de zogenoemde negatieve lijst behorende bij artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel III

Met betrekking tot de korpsbeheerders wordt uitgegaan van de huidige situatie. De burgemeesters die deze functie op het tijdstip van inwerking-treding van de wet uitoefenen, worden geacht als zodanig te zijn benoemd. De periode waarvoor een burgemeester tot korpsbeheerder wordt benoemd dient parallel te lopen aan diens ambtstermijn als burgemeester. Om dit te bereiken wordt in het voorgestelde artikel bepaald dat de korpsbeheerders worden geacht te zijn benoemd voor een periode die gelijk is aan de hen nog resterende ambtstermijn als burgemeester.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K. G. de Vries