

Vergaderjaar 2003–2004

29 703

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 mei en het nader rapport d.d. 9 juli 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 maart 2004, no.04.000865, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het stellen van regels voor het treffen van samenwerkingsvoorzieningen op initiatief van politiekorpsen en voor de informatie- en communicatievoorzieningen van de politie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel brengt meer structuur in de samenwerking tussen politie-regio's en geeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties meer greep op die samenwerking.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het voorstel, maar maakt opmerkingen over de verschillende vormen van samenwerking tussen de regio's en over het overgangsrecht. Hij is van mening dat het voorstel enige aanvulling behoeft.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 maart 2004, nr. 04.000865, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 mei 2004, nr. W03.04.0084/l, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal nadat met het advies rekening zal zijn gehouden. Onderstaand worden de bezwaren en opmerkingen van de Raad van State bij het wetsvoorstel besproken.

1. Samenwerkingvoorzieningen

Het wetsvoorstel heeft tot doel om alle voorkomende vormen van samenwerking op het gebied van beheerstaken van de politie meer te kunnen structureren en transparant te maken.¹ Uit een rapport van de overleggroep Brinkman blijkt namelijk dat er bij de politieregio's een veelheid van samenwerkingsafspraken, convenanten en privaatrechtelijke organisatievormen bestaat.² Het wetsvoorstel onderscheidt:

- samenwerkingsvoorzieningen waarbij geen rechtspersoon wordt opgericht maar de samenwerking beperkt blijft tot bestuursafspraken, en*

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1, derde alinea.

- samenwerkingsvoorzieningen waarbij wel een – publiekrechtelijk vormgegeven – rechtspersoon totstandkomt.

Beide vormen van samenwerking zullen nader worden geregeld bij of krachtens algemene maatregel bestuur. Rechtspersonen kunnen alleen totstandkomen met goedkeuring van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; de minister kan het bestuur van zo'n rechtspersoon bovendien aanwijzingen geven.

In dit verband merkt de Raad het volgende op.

a. Het wettelijke begrip «voorziening tot samenwerking» is vaag en algemeen. Voorkomen zal moeten worden dat er ook voor lichte, informele vormen van samenwerking uniformerende, landelijke regels komen. De Raad adviseert dit begrip te preciseren en hiermee rekening te houden bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur.

b. Bij een voorziening tot samenwerking kan een (publiekrechtelijk vormgegeven) rechtspersoon worden ingesteld, indien dit vanwege de aard van de samenwerking aangewezen moet worden geacht.¹ In de toelichting wordt de mogelijkheid genoemd van het aangaan van een samenwerkingsverband met organisaties die ook zelfstandig een samenwerkingsverband kunnen aangaan via een gemeenschappelijke regeling op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Als voorbeeld hiervan wordt genoemd de regionale brandweer. Hierbij rijst de vraag op basis van welke wet een samenwerkingsverband tussen politieregio's en bedoelde organisaties moet worden vormgegeven: de Politiewet 1993 of de Wet gemeenschappelijke regelingen. In de toelichting wordt gesproken van achtereenvolgens het belang dat met de samenwerking is gemoeid, de wens tot samenwerking en de noodzakelijkheid van deelname van de desbetreffende dienst(en). De Raad acht deze begrippen onvoldoende scherp omljnd om te kunnen dienen als redengeving voor het toepassen van de Politiewet 1993 in plaats van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

In dit verband wijst de Raad nog op artikel 93 van de Wet gemeenschappelijke regelingen, op grond waarvan aan een gemeenschappelijke regeling tevens openbare lichamen kunnen deelnemen.

De Raad adviseert de verhouding tussen de Politiewet 1993 en de Wet gemeenschappelijke regelingen met het oog op het bovenstaande nader toe te lichten en de voorgestelde bepaling aan te passen.

1. Samenwerkingsvoorzieningen

a. Wij merken op dat het merendeel van de bij algemene maatregel van bestuur te stellen eisen uitsluitend betrekking zal hebben op samenwerkingsvoorzieningen waarvoor een publiekrechtelijke rechtspersoon wordt opgericht. Teneinde de administratieve lasten voor de korpsen als gevolg van de nieuwe regelgeving te minimaliseren, zullen aan «lichtere» vormen van samenwerking, tot stand gekomen op basis van bestuursafspraken en dergelijke, alleen die eisen worden gesteld die uit een oogpunt van transparantie en uniformiteit noodzakelijk zijn. In dit kader kan worden gedacht aan de eis dat een voorziening schriftelijk wordt aangegaan, het belang van de samenwerking wordt aangegeven en de voorziening in afschrift wordt gezonden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

b. In de memorie van toelichting merken wij op dat de politieregio's bestuurlijk en financieel in een geheel andere verhouding tot het Rijk staan dan bijvoorbeeld gemeenten en provincies. Juist vanwege die specifieke verhouding menen wij dat de samenwerking tussen korpsen niet moet worden gebaseerd op de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar op een bijzondere regeling, neer te leggen in de Politiewet 1993.

De Raad onderschrijft dit, maar plaatst vraagtekens bij de toepasselijkheid van die bijzondere regeling indien een zogenoemde «ketenpartner» op het terrein van politie, justitie en veiligheid toetreedt tot een bestaande voorziening tot samenwerking, of indien politiekorpsen en ketenpartner(s) zo'n voorziening willen treffen. Naar ons oordeel is hier het doel van de (beoogde) samenwerking doorslaggevend: van een samenwerkingsvoorziening als bedoeld in het voorliggende wetsvoorstel is sprake indien zij wordt getroffen met het oog op een doelmatig beheer van de politie. Ketenpartners kunnen uitsluitend toetreden indien hun deelname van belang is voor de samenwerking tussen

¹ Artikel 47a, eerste lid.

hen en de politie, en derhalve bijdraagt aan de versterking van het beoogde doel. In onze optiek ligt het dan in de rede die ketenpartner ook te brengen onder het samenwerkingsregime van de Politiewet 1993. Het door de Raad aangehaalde artikel 93 van de Wgr is – naar ons voorkomt – in dit kader minder relevant. Laatstgenoemde bepaling ziet immers op de deelname van openbare lichamen of andere specifieke rechtspersonen aan regelingen tussen gemeenten, provincies en/of waterschappen. Artikel 93 Wgr zou aan de orde zijn indien – als voorbeeld – een politieregio toetreedt tot een gemeenschappelijke regeling tussen gemeenten, ter realisatie van een in essentie gemeentelijk belang (zoals verbetering van de integrale veiligheid). Op dergelijke samenwerkingsvormen ziet het voorliggende wetsvoorstel niet.

2. Overgangsrecht

Na inwerkingtreding van de wet kunnen de regio's, waar het gaat om samenwerking op het gebied van het beheer, geen privaatrechtelijk vormgegeven rechtspersonen meer oprichten. Publiekrechtelijk vormgegeven rechtspersonen kunnen nog wel worden opgericht, maar die moeten voldoen aan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gestelde regels.¹ Blijkens de toelichting bestaan er nu allerlei – ook privaatrechtelijk vormgegeven – rechtspersonen. Het wetsvoorstel regelt niet hoe en op welke termijn deze rechtspersonen moeten worden opgeheven of omgevormd om aan de nieuwe eisen te voldoen. Evenmin is duidelijk wat er met overgebleven vermogen na vereffening dient te gebeuren. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen.

2. Overgangsrecht

Bij nadere beschouwing komt ons het ontbreken van overgangsrecht op dit punt niet goed verdedigbaar en overigens onwenselijk voor. Conform de suggestie van de Raad is het wetsvoorstel aangevuld met een overgangs bepaling voor bestaande privaatrechtelijk vormgegeven samenwerkingsverbanden.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

¹ Artikel 47a, eerste en derde lid.