

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag ,

Aan de Minister van Justitie
Mr. J.P.H. Donner
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 70 33 99 600
Telefax +31 70 33 99 854

Onderdeel	Bestuurlijke en Juridische Zaken	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk
Contactpersoon		vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.
Doorkiesnummer(s)		
E-mail		
Datum	20 april 2006	
Ons kenmerk	Pag/BJZ/	
Onderwerp	Nieuw politiebestedel	

Geachte heer Donner,

Bij brief van 13 maart 2006 heeft u, tezamen met uw ambtsgenoot van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het College van procureurs-generaal verzocht te adviseren over het concept wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet. In het voorstel is de herziening van het politiebestedel, zoals aangekondigd in het Kabinetsstandpunt evaluatie politieorganisatie, uitgewerkt in formele wetgeving. Het College heeft kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en maakt graag van de gelegenheid gebruik het volgende onder uw aandacht te brengen.

Om redenen van een overzichtelijk wetgevingsproces en duidelijk wetsvoorstel is gekozen voor een voorstel voor een geheel nieuwe Politiewet en afgezien van een wijziging van de Politiewet 1993. Dat betekent dat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen die niet zijn gewijzigd en die wat de opstellers van het wetsvoorstel betreft niet ter discussie staan, zoals de bepalingen over de bevoegdheden van de politie en die over het gezag over de politie. Het College kan zich hierin tot op zekere hoogte vinden, maar meent dat een deel van de problemen die in het navolgende advies worden gesignaleerd, met name met betrekking tot de directieraad, worden veroorzaakt doordat te strak wordt vastgehouden aan de huidige politiewet. Dus zo daar aanleiding toe is zal het College ook op dit vlak opmerkingen maken.

Dit advies bestaat uit twee delen, een beschouwing op hoofdzaken en in een bijlage een artikelsgewijs commentaar.

Algemeen

Het voorliggende wetsvoorstel is voorafgegaan door een kabinetsstandpunt waarin op hoofdlijnen is

aangegeven hoe het nieuwe politiebesteding er uit zal gaan zien. De voorgeschiedenis en evaluaties die aan het kabinetstandpunt zijn voorafgegaan zal het College op deze plaats niet herhalen. Het doel van de regering om, zowel op het terrein van het beheer als de taakuitvoering, een grotere eenheid bij de politie te verwezenlijken en een betere balans te realiseren tussen de lokale, de regionale en landelijke belangen om zo te komen tot een efficiënte en effectieve politieorganisatie wordt door het College onderschreven. Daarvoor is nodig dat taken en bevoegdheden op nationaal niveau worden versterkt, dat heldere gezagslijnen en bevoegdheden worden gecreëerd, en dat het gezag en de bevoegdheden adequaat uitgeoefend moeten kunnen worden. Tevens moet de organisatie voldoende flexibel zijn om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen en last but not least, onnodige bureaucratie moet tot iedere prijs worden vermeden.

De vraag is of het voorliggende wetsvoorstel voldoet aan deze in een notendop geschetste eisen voor een nieuwe politieorganisatie. Juist de samenhang tussen de rechercheonderdelen op alle niveau's, zowel regionaal als landelijk, het flexibel kunnen inzetten van mensen op alle niveau's, de samenhang tussen de informatievoorziening waarin de NRI naar alle korpsen een centrale rol vervult, is van groot belang voor het functioneren van de politie in concrete gevallen. Dan zal er ook sprake moeten zijn van een centraal belegd beheer ten behoeve van alle korpsen, inclusief het KLPD, waarvoor op centraal niveau verantwoording wordt afgelegd aan de beide ministers. Indien de nieuwe Politiewet deze helderheid niet biedt, kan het openbaar ministerie zowel op regionaal als op landelijk niveau in een zeer moeilijke positie komen te verkeren. De gebeurtenissen met de Schiedammer Parkmoord laten zien hoezeer het openbaar ministerie - terecht - verantwoordelijk is en wordt gehouden voor de opsporing door de politie, waarbij het evident is dat de taakuitvoering zelf en de beheercondities, met name voor de kwaliteit van de recherche, nauw met elkaar in verband staan. Het College is van oordeel dat de komst van een directieraad een belangrijke stap kan zijn om te komen tot één Nederlandse politieorganisatie. Dat de directieraad, in tegenstelling tot eerdere versies van het wetsvoorstel, wordt belast met het beheer van de gehele Nederlandse politie, dus inclusief het KLPD, acht het College een substantiële verbetering.

Waar het College zich grote zorgen over maakt is de verandering in de structuur met betrekking tot het gezag. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat het gezag over de politie niet wordt gewijzigd. Zo blijft de burgemeester verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de openbare orde en hulpverlening. De officier van justitie is en blijft verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Maar daarmee is het hele verhaal niet verteld. Als er wijzigingen optreden op het gebied van de zeggenschap over het beheer, dan wijzigt ook onvermijdelijk het gezag, althans de mogelijkheden om dat gezag goed uit te kunnen oefenen. Het openbaar ministerie zal dan ook een behoorlijke positie, zowel op regionaal als op landelijk niveau, dienen te hebben met betrekking tot die beheersaspecten die van invloed zijn op de kwaliteit van de opsporing. Alleen dan kan worden verzekerd dat het openbaar ministerie voldoende invloed heeft op onderwerpen die de justitiële taakuitoefening betreffen in het gehele land.

Het College merkt op dat de adviserende rol van het College van procureurs-generaal aan de ministers, dat nog wel aanwezig is in het wetsvoorstel Versterking rijksbevoegdheden, stilzwijgend uit het voorstel van de nieuwe Politiewet is gehaald. Het College acht het van essentieel belang dat de adviesfunctie van het College

van procureurs-generaal aan de Minister van Justitie met betrekking tot het beleid behouden blijft en dat dit in de wettekst dient te worden opgenomen.

Het is opvallend dat de memorie van toelichting geen aandacht heeft voor de positie van het openbaar ministerie en wat de gevolgen zullen zijn voor de uitoefening van het gezag van het openbaar ministerie over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Om die reden is het College van oordeel dat de memorie van toelichting moet worden aangevuld met een aparte paragraaf over het openbaar ministerie waarin de veranderde positie uitgebreid wordt toegelicht.

Het openbaar ministerie op regionaal niveau

Sinds de invoering van de Politiewet 1993 heeft de hoofdofficier van justitie, middels het instemmingsrecht op de beleidsstukken ex artikel 28 Politiewet 1993 en de medezeggenschap bij het benoemen van leidinggevende functionarissen bij de recherche, invloed op het beleid en beheer van de politieorganisatie. Invloed op het beleid en beheer van de politie in 'zijn' regio is essentieel om de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot zijn recht te laten komen. Immers, tal van beheersbeslissingen zoals de verdeling van de politiecapaciteit en de financiële toedeling zijn van beslissende betekenis voor de wijze waarop het openbaar ministerie zijn gezag kan uitoefenen.

In het kabinetsstandpunt en in de memorie van toelichting wordt gesteld dat de lokale inbedding van de politieorganisatie één van de verworvenheden van het huidige bestel is die behouden moet blijven en op onderdelen zelfs versterkt moet worden. De lokale inbedding en de dubbele gezagslijn (de aansturing van de politie door de burgemeesters op het terrein van de openbare orde en hulpverlening en de aansturing door het openbaar ministerie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving) wordt als één van de fundamenten voor het goed functioneren van de politie beschouwd.

In de memorie van toelichting wordt de volgende constructie voorgesteld. Het regionale politiebesteding bestaat uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Teneinde het regionale beleid vorm te geven stelt het regionale politiebesteding tenminste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast. Daartoe stelt de korpschef het ontwerp van beleidsplan op. Volgens de memorie van toelichting zendt de korpschef, na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, het beleidsplan aan het regionale politiebesteding. Het regionale politiebesteding stelt, na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, vervolgens het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast. Een hiermee gelijke procedure wordt voorzien voor de vaststelling van het jaarverslag, begroting en een daarbij behorend organisatie- en formatieplan. Zie hiervoor de pagina's 16, 19 en 24 van de memorie van toelichting.

Het voorstel, zoals dat in de memorie van toelichting wordt beschreven, is ten opzichte van de huidige situatie voor het openbaar ministerie een verbetering. In de huidige situatie kan de hoofdofficier van justitie op regionaal niveau, indien hij het niet eens is met de door het regionaal bestuur vastgestelde stukken, slechts met behulp van de beroepsprocedure van artikel 32 Polw tot een oplossing van het probleem komen. Door de hoofdofficier van justitie instemmingsrecht te verlenen op de beleidsstukken die door het regionale politiebesteding worden vastgesteld kan genoemde omslachtige en tijdrovende beroepsprocedure vervallen.

Het is daarom dat het College met grote verbazing kennis heeft genomen van het feit dat zonder nadere toelichting het instemmingsrecht op de beleidsstukken van de hoofdofficier van justitie niet in de voorliggende wettekst is opgenomen. Het College kan niet anders dan aannemen dat het hier een fout in de wettekst betreft. Maar voor het geval dat het wel degelijk de bedoeling is dat het instemmingsrecht van de hoofdofficier op de beleidsstukken uit de Politiewet wordt gehaald, meent het College het volgende op te moeten merken.

Het daadwerkelijk gezag over de opsporing berust in het huidige systeem op de volgende drie pijlers:

1. In artikel 148 Sv is bepaald dat de officier van justitie is belast met de opsporing van strafbare feiten (lid 1) en dat hij daartoe bevelen geeft aan de overige personen die met opsporing zijn belast (lid 2);
2. In artikel 13 van de Politiewet 1993 is bepaald dat als de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zij onder het gezag staat van de officier van justitie;
3. Voor de regiokorpsen geeft artikel 28 van de Politiewet 1993 aan dat de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie onder meer het beleidsplan en jaarverslag opstelt.

De eerste twee bepalingen betreffen het directe gezag over de opsporing in concrete zaken. Het gezag als bedoeld onder 3 richt zich met name op de vraag 'wat' er wordt opgespoord en de keuzes die daarin worden gemaakt. Deze drie bepalingen zijn gezamenlijk noodzakelijk om gezag te kunnen uitoefenen over de opsporing.

Ten einde het gezag over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde goed uit te kunnen oefenen is het noodzakelijk dat de hoofdofficier van justitie daadwerkelijk mee kan beslissen over het beleidsplan, begroting, organisatie- en formatieplan. In deze plannen wordt immers bepaald wat de ruimte is qua budget en capaciteit dat in die bepaalde regio, naast dat voor de handhaving van de openbare orde, beschikbaar is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het zal duidelijk zijn dat als de hoofdofficier in het regionale politiebureau slechts een stem heeft met hetzelfde gewicht als dat van één burgemeester, en de prioriteiten van de openbare orde worden afgewogen tegen de prioriteiten van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de balans tussen beide belangen ernstig kan worden verstoord. Dat kan er toe leiden dat, omdat er wordt gekozen voor meer blauw op straat, de beschikbare capaciteit voor de recherche zal afnemen. Of, omdat er minder in wordt geïnvesteerd, de kwaliteit van de recherchefunctie op lokaal niveau zal gaan afnemen. Is de hoofdofficier van justitie straks wel in staat om een onderzoek op te schalen als dat noodzakelijk wordt geacht? Krijgt de criminaliteitsbestrijding van met name 'slachtofferloze' delicten zoals fraude of milieuovertredingen nog voldoende prioriteit in de regio? De bestrijding van de criminaliteit in de regio kan daardoor onder druk komen te staan¹. Tevens wijst het College er op dat bij een vermindering van de kwaliteit van de recherche op lokaal niveau, dit ook negatieve gevolgen zal hebben voor de aanpak van de middencriminaliteit door de bovenregionale recherche teams en uiteindelijk voor de nationale recherche. Deze teams zijn immers voor de kwaliteit van het recherchewerk volledig afhankelijk - denk daarbij aan de samenwerking, informatievergaring en de werving - van hetgeen op lokaal niveau in de recherche wordt geïnvesteerd.

Door het wegvallen van het instemmingsrecht op de beleidsstukken heeft de hoofdofficier van justitie slechts

¹ Zie in dit verband ook TK 1992-1993, 22 562, nr. 10, pag. 53

de geschillenregeling van artikel 77 tot zijn beschikking om dit te compenseren. Een veelvuldige toepassing van de geschillenregeling zou de besluitvorming in het regionaal politiebesteding ernstig kunnen vertragen en een zware hypotheek leggen op de nu bestaande samenwerking tussen gemeenten, openbaar ministerie en politie.

Het College is van oordeel dat het, gezien vanuit het oogpunt van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, essentieel is dat de hoofdofficier van justitie het instemmingsrecht op de stukken behoudt en, zoals de bedoeling is, deze wordt versterkt. Mocht eventueel, omdat de memorie van toelichting toch de nodige aandacht aan het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie besteedt, er aan gedacht worden dit bij lagere wetgeving te regelen, dan wil het College nu al laten weten het hier beslist niet mee eens te zijn. Een zo essentiële bevoegdheid als de onderhavige behoort in de wet te zijn verankerd. Eventueel kan dan de uitvoering, bijvoorbeeld een beschrijving van de procedure, zie pagina 21 van de memorie van toelichting, in een AMVB worden opgenomen.

Het College acht het niet opnemen van de bevoegdheid tot instemmen op de beleidsstukken van de hoofdofficier van justitie in de wettekst een ontwikkeling die onacceptabel is omdat het ten koste gaat van de kwaliteit van het werk van het openbaar ministerie. Het voorstel doet afbreuk aan het beleid van het kabinet om ook een versterking teweeg te brengen van de regionale en lokale bestrijding van de criminaliteit. Om die reden adviseert het College dringend het voorliggende wetsvoorstel zodanig aan te passen dat het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie op de beleidsstukken, zowel in de ontwerpfasen als bij de besluitvorming in het regionaal politiebesteding, daarin opnieuw wordt opgenomen.

In de huidige Politiewet 1993 is voorzien in een procedure voor de plaatsing bij een functioneel of territoriaal onderdeel van een ambtenaar van politie die uitsluitend of in hoofdzaak belast is met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel het verrichten van taken ten dienste van justitie. In deze procedure heeft de hoofdofficier van justitie een belangrijke rol. Zo dient hij in te stemmen met de aanwijzing van het hoofd van een territoriaal onderdeel (artikel 35, lid 2 Polw) en dient over de plaatsing van andere ambtenaren van politie met de hoofdofficier te worden overlegd (artikel 37, lid 2). Deze bepalingen moeten worden gezien als een uitloei van de gezagsverantwoordelijkheid van de hoofdofficier van justitie. Hij moet kunnen instaan voor de politieambtenaren die onder zijn verantwoordelijkheid werkzaam zijn. Het College merkt op dat ook deze bemoeienis van de hoofdofficier van justitie met de inrichting van de opsporing in zijn regio uit het voorliggende wetsvoorstel is verdwenen. Een nadere uitleg over de reden waarom deze bevoegdheid in het wetsvoorstel niet terugkeert wordt in de memorie van toelichting niet gegeven. Nochtans wil het College er op aan dringen dat deze procedure opnieuw in het voorliggende wetsvoorstel wordt opgenomen. De hoofdofficier (lees officieren van justitie) en de recherchechef zullen zodanig goed met elkaar moeten kunnen samenwerken dat een zekere medezeggenschap van het openbaar ministerie over tenminste de benoeming van chefs bij de recherche beslist noodzakelijk is.

Het openbaar ministerie en het KLPD

In het voorliggende wetsvoorstel wordt één landelijke politieorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid

voorgesteld. Wat betreft de beleids- en beheerscyclus worden de regionale korpsen en het KLPD volgens de memorie van toelichting zoveel mogelijk op dezelfde wijze georganiseerd. Zo valt nu ook het beheer van het KLPD onder de verantwoordelijkheid van de directieraad, hetgeen zoals gezegd naar het oordeel van het College als een substantiële verbetering moet worden beschouwd.

Voor het beleid wordt echter voor een ander organisatiemodel gekozen. Er komt, ex artikel 52, een beleidsvierhoek, waarin de korpschef, de Minister van BZK, de Minister van Justitie en de hoofdofficier van het Landelijk Parket regelmatig overleggen.

De korpschef dient volgens de memorie van toelichting tenminste eenmaal in de vier jaar een ontwerpbeleidsplan en jaarlijks een ontwerpjaarverslag op te stellen (in de wettekst is deze taak overigens niet terug te vinden). Het ontwerpbeleidsplan en jaarverslag wordt in het overleg met instemming van beide ministers en het hoofd van het Landelijk Parket vastgesteld (artikel 53, lid 1). De directieraad stelt, na instemming van beide ministers en het hoofd van het Landelijk Parket, de begroting, het financieel verslag, de organisatie en formatie van het KLPD vast (artikel 53, lid 2).

Het College merkt op dat, in tegenstelling tot wat de memorie van toelichting in hoofdstuk 4 wil doen geloven, met betrekking tot het KLPD geen echte keuze wordt gemaakt. In hoofdstuk 4 wordt gesteld dat er één landelijke politieorganisatie komt vanwege het gegeven dat de politie belast is met de uitvoering van taken ten dienste van zowel lokale als nationale overheden en daarom niet kan worden gepositioneerd als onderdeel van een ministerie. Een dergelijke positionering zou immers het gevaar meebrengen van een te grote en te eenzijdige oriëntatie op nationale belangen. Maar geconstateerd moet worden dat deze redenering kennelijk niet meer geldt als het gaat om het KLPD, waar de departementale invloed op de directe aansturing van het KLPD aanzienlijk is. In de wet staat dat beide ministers regelmatig overleggen met de korpschef en het hoofd van het Landelijk Parket en dat de beide ministers en het hoofd van het Landelijk Parket moeten instemmen met de beleidsstukken. In de praktijk betekent dit dat de aanwezigheid en inbreng van beide ministers wordt waargenomen door ambtenaren van beide departementen. De praktijk leert dan echter helaas ook dat, alvorens een besluit kan worden genomen, deze ambtenaren eerst ieder op het eigen departement met belanghebbende directies en afdelingen moeten overleggen om tot overeenstemming te komen. En vervolgens moeten de ambtenaren van de verschillende departementen het weer met elkaar eens zien te worden over de uiteindelijke beslissing. Het College voorziet dat hier een toename van de bureaucratie kan ontstaan waardoor de slagkracht, effectiviteit en flexibiliteit van het KLPD kan worden belemmerd.

Het is de vraag of inhoudelijk gezien de aansturing door beide departementen de meest logische keuze is. In de memorie van toelichting, evenals overigens in het kabinetsstandpunt, ontbreekt een nadere motivering waarom deze keuze wordt gemaakt. Meer algemeen wordt gesteld dat wordt gekozen voor deze wijze van aansturing van het KLPD, met inbegrip van de betrokkenheid van beide ministers daarbij, vanwege de specifieke positie van dit korps en de nationale en internationale dimensie van zijn taken, alsmede vanwege de onderscheiden verantwoordelijkheden van de ministers terzake. Maar met een dergelijke stelling is echter nog niet verklaard waarom de directe aansturing van het KLPD op departementaal niveau vanuit beide ministeries zou moeten worden georganiseerd.

Het College meent dat de nu gekozen constructie met betrekking tot het KLPD in de memorie van toelichting van een uitgebreide uitleg moet worden voorzien. Daarbij dient ook aandacht te worden geschonken aan het voorkomen van een te gecompliceerde besluitvorming, zodat de vrees voor verlies aan efficiency bij het KLPD

wordt weggenomen.

Het College heeft echter vooralsnog, tenzij de memorie van toelichting overtuigend anders laat zien, een voorkeur voor de bestaande constructie voor het KLPD, zoals neergelegd in de artikelen 38c, 38d, 41 en 41a van de huidige Politiewet 1993.

Geen eenduidige structuur van de Politiewet

Het nieuwe politiebestedel zoals dat in de memorie van toelichting wordt beschreven kan slechts met instemming worden begroet. Eén Nederlandse politie, eenheid in beheer en taakuitvoering, lokale en regionale verankering, een juiste balans tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden, geen wijzigingen in het gezag over de politie; dat zijn de trefwoorden waarop het nieuwe bestel zou moeten berusten. Met een nieuw te vormen directieraad aan de top van de politieorganisatie, die wordt belast met de leiding en het beheer van de Nederlandse politie.

De uitwerking van deze uitgangspunten in de tekst van de wet laat echter een ander beeld zien. Enerzijds wordt de directieraad alleen het beheer opgedragen en buiten het beleid gehouden. Maar anderzijds krijgt de directieraad wel de bevoegdheid om ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsprogramma voor de politie vast te stellen (artikel 41). En tevens dient de directieraad in te stemmen met het regionale beleidsplan (artikel 47). Maar deze laatste instemming kan weer worden gepasseerd door een aanwijzing van de Minister van BZK of de Minister van Justitie. En hoe verhoudt zich het instemmingsrecht van de directieraad op het beleidsplan tot het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie?

Het College meent vervolgens dat niet enerzijds een directieraad in het leven kan worden geroepen die wordt belast met de leiding en het beheer van de politie, terwijl anderzijds de ministers van BZK en Justitie de bevoegdheid hebben met een aanwijzing betreffende het beleid en het beheer deze directieraad te passeren. Zo kan de directieraad geen verantwoordelijkheid voor de leiding en het beheer van de politie nemen. Het College is het zonder enige twijfel eens met de aanwijzingsbevoegdheid van beide ministers, maar meent dat alvorens een aanwijzing wordt gegeven toch in ieder geval de directieraad moet worden gehoord.

Voor wat betreft het openbaar ministerie wordt in de memorie van toelichting gesteld dat het gezag over de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde niet verandert. Maar in de uitwerking in de wet blijkt dat de voor de uitoefening van dat gezag zo belangrijke bevoegdheid om invloed uit te kunnen oefenen op het beleid en beheer, voor de regionale politie niet in de wettekst is opgenomen.

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat juist vanwege het gegeven dat de politie belast is met de uitvoering van taken ten dienste van zowel lokale als nationale overheden de politie niet kan worden gepositioneerd als een onderdeel van een ministerie. Dit om te voorkomen dat een dergelijke positie het gevaar mee zou brengen van een te grote en eenzijdige oriëntatie op nationale belangen. Zoals gezegd, blijkt feitelijk uit de uitwerking in de wet dat, in ieder geval met betrekking tot het KLPD, de leiding over de politie toch voor een belangrijk deel bij beide departementen is belegd.

Voorts dient aandacht te worden geschonken aan de positie van de korpschef, zowel van de regionale politiekorpsen als van het KLPD. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de korpschef tenminste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van het beleidsplan dient op te stellen. Het College is het eens met deze

bevoegdheid, zo kan ook de korpschef zorgen voor een voldoende inbreng bij de totstandkoming van het beleidsplan. Maar dan zou deze bevoegdheid ook in de wettekst dienen te worden opgenomen om te voorkomen dat hierover onduidelijkheid blijft bestaan.

In vergelijking met de huidige situatie kent de nieuwe politiewet meer autoriteiten die over de politie gaan. Ieder met zijn eigen bevoegdheden die soms aanvullend zijn, soms echter ook naast elkaar kunnen worden uitgeoefend. De vraag is daarom, wie gaat er nu precies wanneer over de politie? Het College is van oordeel dat het wetsvoorstel onvoldoende tegemoet komt aan de behoefte om heldere eenduidige gezags- en verantwoordelijkheidslijnen te creëren.

Conclusie

Het College kan zich goed vinden in de memorie van toelichting geschetste hoofdlijnen en inrichting van het politiebestedel. Er is echter een behoorlijke discrepantie ontstaan tussen de beschrijving in de memorie van toelichting en de feitelijke uitwerking daarvan in de wettekst. Als van een afstand naar het politiegebouw wordt gekeken dan moet worden geconstateerd dat de organisatie topzwaar is geworden door de vergaande bemoeienis van de beide departementen met de politie, met name het KLPD, terwijl het tevens uit het lood is komen te staan doordat de balans tussen het belang van het bestuur en de handhaving van de openbare orde enerzijds en het belang van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde anderzijds ernstig is verstoord. Het College meent dat dit deels wordt veroorzaakt doordat teveel wordt vastgehouden aan de huidige tekst van de Politiewet 1993, inclusief het nu bij het parlement aanhangige wetsvoorstel Versterking rijksbevoegdheden. En deels moet worden vastgesteld dat een echte keuze voor een landelijke politieorganisatie niet wordt gemaakt. Het College is van oordeel dat de voorliggende wettekst niet aanvaardbaar is omdat er geen werkbaar geheel wordt gecreëerd en zodoende niet tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van de praktijk.

In de memorie van toelichting wordt de verwachting geuit dat de samenwerking met het eveneens landelijk georganiseerde openbaar ministerie uniformer en daardoor eenvoudiger te realiseren zal zijn. Het College deelt die verwachting niet, omdat, zoals hiervoor geschetst, in deze wettekst de aansluiting op belangrijke punten wordt gemist.

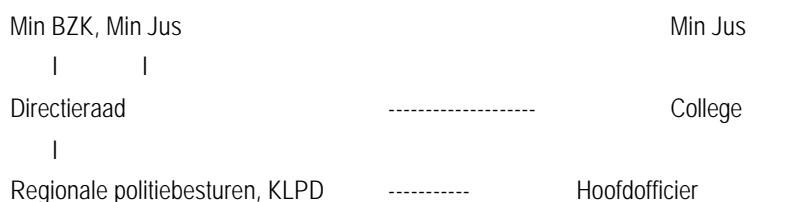
Dat neemt niet weg dat het College een organisatie van het politiebestedel spiegelbeeldig aan de organisatie van het openbaar ministerie van harte zou ondersteunen. Dit organisatie-model heeft in de loop van de jaren bewezen dat het heldere gezags- en verantwoordingslijnen heeft en zodanig is ingericht dat nieuwe ontwikkelingen relatief probleemloos in de eigen organisatie een plaats kunnen krijgen. Toegepast op de politieorganisatie zou dit er als volgt uit kunnen zien.

Ook voor het College geldt als uitgangspunt dat de beide ministers over voldoende mogelijkheden dienen te beschikken om de politie aan te sturen. De bevoegdheid voor beide ministers om het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten vast te stellen is logisch en noodzakelijk. Dat geldt ook voor de bevoegdheid algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan echter beter worden geregeld. Als het organisatie-model van het openbaar ministerie wordt gevolgd dan is voorstelbaar dat in één artikel de aanwijzingsbevoegdheid voor beide ministers voor de gehele politie wordt geregeld. Met een mogelijkheid voor

de directieraad zijn zienswijze kenbaar te maken (vergelijk in dit verband art 127 en 128 RO, maar zie ook 132, lid 2 RO). Op deze manier zijn de versnipperde afzonderlijke bepalingen met betrekking tot de algemene en bijzondere aanwijzingen niet nodig en kunnen worden geschrapt, terwijl toch een effectieve aanwijzingsbevoegdheid van de ministers behouden blijft. Dit is niet alleen een cosmetische wijziging. Zo'n algemene regeling heeft als voordeel dat men later niet tot de conclusie kan komen dat op een ander onderdeel een aanwijzingsbevoegdheid van een minister wordt gemist.

De directieraad zou een met het College vergelijkbare positie moeten krijgen. Dus inderdaad de leiding over de gehele Nederlandse politie, inclusief het KLPD en (in de toekomst mogelijke) andere eenheden. Inclusief het gehele beheer en het beleid, gekoppeld aan een verantwoordingsplicht aan de ministers. Daarmee wordt de directieraad echt in staat gesteld leiding te geven aan de gehele Nederlandse politie en vormt de directieraad een helder aanspreekpunt voor de andere partners in de keten. Zowel als het gaat om de beheersketen naar minister en regio, cq KLPD toe, als naar de keten die verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Dit model heeft als grote voordeel dat het heldere gezags- en verantwoordelijkheidlijnen bevat. De directieraad krijgt hiermee een duidelijke taak en bevoegdheden voor de gehele politie. De positie van het KLPD als onderdeel van de Nederlandse politie komt beter tot zijn recht. Er zijn geen onnodige dwarsverbanden. Bovendien betekent een aan het openbaar ministerie spiegelbeeldige organisatie dat de noodzakelijke verbindingen tussen politie en openbaar ministerie horizontaal (dus gelijke bevoegdheid met altijd een meerdere om een eventueel conflict op te lossen) aangebracht kunnen worden. In een eenvoudig schemaatje zou het er als volgt uitzien:



Uit dit kleine schema wordt onmiddellijk duidelijk dat met dit model slechts verticale en horizontale gezags- en verantwoordingslijnen bestaan. De onduidelijke kruisverbanden, zoals het passeren van de directieraad bij het geven van een aanwijzing of de ongemakkelijke positie van de hoofdofficier van het Landelijk Parket bij het overleg over het KLPD zijn verdwenen.

Resumerend komt het College tot het oordeel dat de voorliggende wettekst voor een nieuwe politiewet niet voldoet aan de voorwaarden om te komen tot een goed uitgebalanceerd politiestel. Om die reden adviseert het College u het wetsvoorstel opnieuw te bezien in het licht van de opmerkingen die hiervoor en in de bijlage, waarin artikelsgewijs commentaar is geleverd, zijn gemaakt.

Hoogachtend
Het College van procureurs-generaal

H.N. Brouwer

Artikelsgewijs

Artikel 1, lid 2

In deze bepaling wordt neergelegd dat in deze wet onder strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde mede wordt verstaan het waken over de veiligheid van personen. Het College merkt op dat dit geen gelukkige constructie is. Immers, het is de Minister van Justitie die verantwoordelijk is voor de beveiliging van personen in het Rijksdomein en heeft de hoofdofficier van justitie, als het gaat om bedreigde personen in het decentrale domein een specifieke verantwoordelijkheid gekregen. Beide verantwoordelijkheden en de daarbij behorende bevoegdheden dienen te worden vastgelegd in de politiewet. Daarbij plaatst het College de volgende kanttekening. Bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde behoren strafvorderlijke bevoegdheden. Niet duidelijk is welke strafvorderlijke bevoegdheden ingezet kunnen worden bij het waken over de veiligheid van personen. Een officier, dus ook de hoofdofficier ontleent zijn bevoegdheden aan het Wetboek van Strafvordering. En daarin zijn deze bevoegdheden gekoppeld aan bijvoorbeeld het zijn verdachte. Dit ontbreekt meestal bij het waken over de veiligheid van personen. Het is daarom logischer om deze taak te scharen onder de in lid 1 van dit artikel genoemde "taken ten dienste van justitie".

Voorts meent het College dat het noodzakelijk is dat het openbaar ministerie beschikt over de informatie die het mogelijk maakt deze taak uit te voeren. Het zal in de meeste gevallen gaan om zogenaamde zachte informatie. Deze informatie bevindt zich meestentijds bij de RID en AIVD. Het College is van oordeel dat wettelijk geregeld moet worden dat het openbaar ministerie over deze informatie kan beschikken zodat de officier van justitie de taak, waken over de veiligheid van personen, naar behoren uit kan voeren. Zonder deze voorziening wordt de officier van justitie als het ware gedwongen deze taak met een blinddoek voor uit te voeren, hetgeen niet de bedoeling kan zijn.

Artikel 4, lid 4

Hoewel de militair van de Kmar die is aangewezen krachtens artikel 141 Sv bevoegd is tot de opsporing van alle strafbare feiten, dient hij zich te onthouden van optreden anders dan in het kader van de uitoefening van zijn politietaken. Het College heeft al bij een eerdere gelegenheid ervoor gepleit deze beperking niet aan te

brenge. De uitspraak van het Hof Leeuwarden², dat gegeven de huidige wetgeving weliswaar niet anders kon beslissen, laat zien dat deze beperking tot onduidelijkheid en dus tot ongewenste discussies over de reikwijdte van de opsporingsbevoegdheid van de Kmar kan leiden. Het Hof stelt dat ambtenaren van de Kmar op de voor het openbaar verkeer openstaande weg hun controlerende, toezichthoudende en opsporingstaak uitoefenen, zij eveneens bevoegd zijn gedragingen te sanctioneren, begaan door anderen. Maar in dit geval meende het Hof, is het enkele feit dat ambtenaren van de Kmar zich met een militair als arrestant over de openbare weg verplaatsen onvoldoende om een opsporingsbevoegdheid ten opzichte van anderen aan te nemen. De vraag is of en wanneer in welke situatie met voldoende zekerheid kan worden aangenomen dat ook de ambtenaren van de Kmar opsporingsbevoegdheid hebben. Deze onduidelijkheid wordt door het wetsvoorstel niet weggenomen en het College dringt er daarom op aan de beperking van artikel 4, lid 4, te schrappen.

Artikel 20

Artikel 20 betreft het periodiek overleg dat beide ministers hebben met de directieraad, het College van procureurs-generaal en de voorzitters van de regionale politiebesturen over de landelijke beleidsdoelstellingen, alsmede over de doelstellingen voor ieder politiekorps. In de memorie van toelichting is te vinden dat het zou gaan om een delegatie van de voorzitters van de regionale politiebesturen. Het College dringt er op aan dat ook daadwerkelijk sprake is van een delegatie omdat te verwachten is dat het overleg weinig vruchtbaar zal zijn indien zoveel deelnemers om de tafel zitten.

Artikel 24

In artikel 24 wordt bepaald dat de initiële en postinitiële opleidingen voor ambtenaren van de politie worden verzorgd door het LSOP, Politie onderwijs- en kenniscentrum. Het College vraagt zich af, en de memorie van toelichting vermeldt hier niets over, of het de bedoeling is dat alle opleidingen door het LSOP worden gegeven. Dat zou een onwenselijke situatie zijn, aangezien het LSOP, juist in het kader van een betere opleiding voor politieambtenaren, op dit moment bezig is om met reguliere onderwijsinstellingen afspraken te maken voor postinitiële opleidingen.

Artikel 31

In deze bepaling wordt de Minister van BZK de bevoegdheid gegeven jaarlijks beleidsregels vast te stellen voor het beheer van de politie door de directieraad. Het College meent dat de directieraad, als zijnde belast met de leiding en het beheer van de politie, zelf de beleidsregels dient vast te stellen voor het beheer van de politie. Dat deze bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend binnen een door de Minister van BZK aangegeven kader is logisch. Maar dan zou de bepaling moeten luiden dat de Minister van BZK jaarlijks het kader vaststelt voor de beleidsregels voor het beheer van de politie door de directieraad.

Artikel 43, lid 7

In het zevende lid van artikel 43 wordt bepaald dat de beslissingen en de verslagen van de vergadering van het regionale politiebesteduur ter kennis gebracht worden van de gemeenteraden in de regio, de commissaris

² LJN: AV3729, 27 oktober 2005, maar zie ook een uitspraak van het Hof Den Bosch met gelijke strekking, LJN: AV4828, 14 maart 2006.

van de Koning en het College van procureurs-generaal. Het College meent dat ook de directieraad over deze verslagen dient te beschikken.

Artikel 44, lid 2

De Minister van Justitie kan het regionale politiebesteding bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie, voor zover het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze bijzondere aanwijzing regardeert ook de opsporing zelf, bijvoorbeeld in het geval dat een bijzondere aanwijzing om in een bepaalde regio meer te doen aan de bestrijding van discriminatie en dat daardoor een verandering van aanwending van capaciteit optreedt die nadelig is voor andere lopende onderzoeken. Hoe verhoudt deze bepaling zich dan tot artikel 148 Sv, waarin is bepaald dat de officier van justitie is belast met de opsporing van strafbare feiten en daartoe bevelen geeft aan de overige personen die met opsporing zijn belast? En hoe verhoudt zich deze aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de politie tot de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie aan het openbaar minister ex de artikelen 127 en 128 RO?

Artikel 49

Het tweede lid van artikel 49 betreft de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie met betrekking tot de taak waken over de veiligheid van leden van het Koninklijk huis en andere door de minister aangewezen personen. In een tussenzin wordt echter aangegeven dat er kennelijk nog een andere taak bestaat, gegeven de zinsnede "en andere taken die als zodanig zijn aangewezen door onze Minister van Justitie". Het College vraagt zich af wat met deze zin wordt bedoeld, welke andere taken als zodanig kunnen worden aangewezen.

Artikel 54, lid 2

In het tweede lid van artikel 54 wordt bepaald dat ambtenaren van politie die zijn ingedeeld in schaal 15 of hoger van de bijlage I van het Besluit bezoldiging politie, benoemd, geschorst en ontslagen worden bij koninklijk besluit. Het College neemt aan dat, nu ook de Rijksrecherche in de politiewet wordt opgenomen, dit ook geldt voor de Rijksrecherche. Het zou goed zijn als de memorie van toelichting hieraan enige aandacht zou schenken.

Artikel 57

Met betrekking tot het eerste lid van artikel 57 heeft het College een redactionele opmerking. De eerste volzin kan vervallen, dat er een Rijksrecherche is volgt al uit de naam van het hoofdstuk en de daarop volgende bepalingen met betrekking tot de Rijksrecherche.

Overigens wil het College nog een suggestie doen voor een extra bepaling met betrekking tot de Rijksrecherche. Namelijk een bepaling waarin is opgenomen dat de Rijksrecherche gebruik kan maken van de in artikel 35 genoemde gemeenschappelijke beheersdienst van de politie.

Artikel 77

Artikel 77 bevat een geschillenbeslechting voor het geval binnen het regionale politiebesteding geen overeenstemming kan worden bereikt over de in artikel 47 bedoelde stukken. Het betreft hier het beleidsplan en het jaarverslag. Het verschil in zienswijze wordt voorgelegd aan de commissaris van de Koning. Die beslist

in overeenstemming met het College van procureurs-generaal. De vraag die zich voordoet is of deze beslissing bindend is. Zo ja, dan is het geschil opgelost. Maar daarna moet het beleidsplan naar de directieraad worden gestuurd, die vervolgens met het beleidsplan moet instemmen. Gesteld dat de directieraad vervolgens zijn instemming onthoud aan het beleidsplan dat tevoren door de commissaris van de Koning en het College is aangepast, wat gebeurt er dan? Het College is van oordeel dat deze geschillenregeling kan worden gemist en dat het geschil direct aan de Minister van BZK dient te worden voorgelegd. Die kan vervolgens, in overeenstemming met de Minister van Justitie, het geschil beslechten.