



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

De heer J.W. Remkes
Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Doorkiesnummer (070) 373 8020	uw kenmerk	bijlage(n)
Onderwerp reactie conceptwetsvoorstel nieuwe politiewet (Politiewet 2007)	ons kenmerk BJZ/U200600598	datum 21 april 2006

Geachte minister Remkes,

In uw brief van 14 maart 2006 biedt u ons de gelegenheid om een advies uit te brengen over het conceptwetsvoorstel nieuwe Politiewet (Politiewet 2007), alsmede het algemene deel van de memorie van toelichting. Op 5 april jl. heeft u een VNG delegatie ontvangen voor een Bestuurlijk Overleg om met u en minister Donner van het Ministerie van Justitie te spreken over deze stukken. Tijdens dit Bestuurlijk Overleg nodigde u ons uit om per brief te reageren op het conceptwetsvoorstel en het algemene deel van de memorie van toelichting.

Graag sturen wij u hierbij onze reactie op het conceptwetsvoorstel en het algemene deel van de memorie van toelichting. Dit commentaar hebben wij met onze leden besproken. Verder maken wij graag van deze gelegenheid gebruik om nogmaals ons manifest 'Een sterke politie vraagt een sterke basis', opgesteld door de VNG Commissie Politiebestel in juni 2005, bij u onder de aandacht te brengen. Hieronder gaan wij in op de bespreking van het conceptwetsvoorstel en het algemene deel van de memorie van toelichting. Wij ervaren het als een gemis nog niet te kunnen reageren op de artikelsgewijze toelichting in verband met het ontbreken ervan.

1. Algemeen

Het conceptwetsvoorstel nieuwe Politiewet (Politiewet 2007) behelst een herziening van het politiebestel. Deze herziening heeft u aangekondigd in kabinetsstandpunt evaluatie politieorganisatie. In de memorie van toelichting (MvT) staat dat u met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel beoogt te komen tot een grotere eenheid van de politie en tot een beter evenwicht tussen de lokale,

regionale en nationale verantwoordelijkheden. Volgens u zou dit moeten leiden tot een efficiënter en effectiever opererende politie. Ook beoogt u de democratische inbedding van de politie te verbeteren met dit conceptwetsvoorstel. Deze doelen volgen echter niet logisch op de geschetste knelpunten in de MvT. De bezwaren op het huidige bestel richten zich volgens u op de ruimte die het huidige bestel geeft aan de politie; dit zou volgens u tot gevolg hebben dat grote verschillen bestaan tussen de politiekorpsen en dat er gebrek is aan eenheid in taakuitoefening en in beheersmatige aangelegenheden. Verder geeft u in de MvT aan dat er sprake is van een gebrek aan strategische flexibiliteit, waardoor veranderingen nauwelijks tot stand komen.

Wij missen in het overzicht van problemen voor wie het feitelijk knelpunten zijn en op welke punten de huidige Politiewet 1993 tekortschiet. Eerder hebben wij ons op het standpunt gesteld dat u binnen de huidige politiewet 1993 voldoende instrumenten heeft om (indien nodig de korpsbeheerder aanwijzingen te geven om) de politieorganisatie te sturen, maar daarvan nauwelijks gebruik heeft gemaakt. Het valt daarom ook niet in te zien waarom de aansturing van de politie op nationaal niveau met de invoering van de onderhavige wet zal veranderen. De wet lijkt een ander doel te hebben dan het oplossen van knelpunten.

2. Bespreking van het conceptwetsvoorstel nieuwe Politiewet (2007)

2.1 Één landelijke politieorganisatie

In het conceptwetsvoorstel wordt het model van een één landelijke politieorganisatie uitgewerkt. Deze landelijke politieorganisatie bevat een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid en de afzonderlijke rechtspersoonlijkheid van de regiokorpsen komt te vervallen. De landelijke politieorganisatie bestaat uit een directieraad, de regionale korpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en een gemeenschappelijke beheersdienst.

De directieraad wordt, zo staat in de MvT, verantwoordelijk voor het beheer over de politie en geeft leiding aan de nieuwe politieorganisatie. Onder leiding geven wordt het voeren van het management van de politieorganisatie verstaan. Het gaat daarbij niet om de operationele leiding, die ligt volgens de MvT nog steeds bij het gezag (de burgemeester en de officier van Justitie).

De directieraad opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. Die ministeriële verantwoordelijkheid komt volgens de MvT tot uitdrukking door de bepalingen waarin staat dat de verschillende stukken de instemming van de minister van BZK dan wel van beide ministers behoeven. In de MvT staat ten aanzien van deze passage dat de democratische inbedding van de politieorganisatie op deze wijze sterk wordt geborgd. Dit is echter maar de vraag. Wat betreft de verantwoordelijkheid achteraf aan het parlement is dat correct. Maar het democratische gat op lokaal en regionaal niveau, waarover sinds jaar en dag wordt gesproken, wordt door het instellen van de directieraad alleen maar groter. De directieraad heeft verregaande bevoegdheden ten aanzien van de taakuitoefening, het beheer en de bedrijfsvoering en het politiebeleid. Daarnaast zijn functionarissen die deel gaan uitmaken van de directieraad niet democratisch gekozen of democratisch gelegitimeerd. De maximaal 5 leden van de directieraad hebben de status van politieambtenaren en worden benoemd bij Koninklijk Besluit voor de duur van maximaal 9 jaar.

Verder lezen wij in de MvT dat u bijzondere waarde hecht aan het feit dat de leden van de directieraad politiefunctionarissen zijn. De MvT zegt hierover dat het van belang is dat de directieraad voor de korpsen als 'hun' raad wordt gezien. Hiermede wordt de democratische inbedding niet geborgd. Legitimatie van politieoptreden vereist lokale inbedding van het gezag over de politie en voor het handhaven van de openbare orde ligt dat bij de burgemeester, die op zijn beurt verantwoording over het gevoerde beleid aan de gemeenteraad moet afleggen.

Deze lokale democratische legitimatie is niet ondergeschikt aan centrale legitimatie van overheidsoptreden; immers, net als de Tweede Kamer is de gemeenteraad een gekozen volksvertegenwoordiger.

2.2 De regiokorpsen

Het aantal van 26 politiekorpsen verandert in eerste aanleg niet. Echter voor de bedrijfsvoering is wel een minimale omvang noodzakelijk, aldus de MvT. Hieruit concluderen wij dat het aantal politiekorpsen wel ter discussie staat en het aantal politiefunctionarissen gelijk blijft. Dat blijkt nog eens te meer uit de volgende passage: *'Wij zijn van mening dat samenwerking tussen korpsen een alternatief kan bieden voor schaalvergroting door samenvoeging van korpsen. Het is evenwel niet uit te sluiten dat in de nieuwe landelijke politieorganisatie uit de intensievere samenwerking tussen de regionale politiekorpsen de wens tot samenvoeging voortvloeit. Ook kan op basis van andere ontwikkelingen op het gebied van veiligheidszorg de wens tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen voortvloeien'*.

De mogelijkheden tot schaalvergroting wilt u vereenvoudigen en daarom wordt voorgesteld om de grenzen van de regio's bij AMvB te regelen. Door de regio-indeling bij AmvB te regelen wordt dit aan de democratische controle onttrokken. Hervorming van de politieregio's heeft volgens ons ongetwijfeld grote gevolgen voor de ontwikkeling van de veiligheidsregio en de voorgenomen integratie van de verschillende besturen (zie hiervoor ook onder paragraaf 2.2.5 De relatie met de vorming veiligheidsregio's).

2.3 Gemeenschappelijke beheersdienst

De gemeenschappelijke beheersdienst valt onder de verantwoordelijkheid van de directieraad en is belast met de uitvoering van het gemeenschappelijke beheer ten behoeve van de politie. Deze dienst zal zich volgens de MvT in ieder geval gaan bezighouden met:

- de realisatie en instandhouding van één uniforme ICT-infrastructuur bij de politie en
- met de ontwikkeling en invoering van één uniform beleid voor het beheer.

Deze taken komen voor een belangrijk deel overeen met de VtsNP, aldus de MvT. Een landelijke beheersdienst is daarom niet nodig. Overigens zwijgt de MvT over het wettelijk takenpakket van deze dienst.

2.4 De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) heeft het opperbeheer over de politie. Een uitgebreid overzicht van taken en bevoegdheden van de beide ministers staat vermeld op pagina 11 van de MvT. Daarbij valt op dat deze taken uitgebreid zijn beschreven in het conceptwetsvoorstel. Een aantal essentiële taken lichten wij eruit.

De ministers van BZK en Justitie stellen één keer per vier jaar landelijke beleidsdoelstellingen vast. De ministers kunnen deze echter tussentijds wijzigen of aanvullen. Dit heeft gevolgen voor de regionale- en/of lokale prioriteiten die niet tussentijds kunnen worden gewijzigd. Wij vragen ons af of die wijzigingen ten koste van de lokale prioriteiten, bijvoorbeeld wanneer een extra inspanning moet worden geleverd voor de bestijding van terrorisme? Het regionale politiebureau krijgt geen bevoegdheid om tussentijdse aanpassingen door te voeren of om een 'claim' neer te leggen voor extra inzet. Het kan natuurlijk ook voorkomen dat lokaal- of regionaal gestelde prioriteiten worden ingehaald door de tijd, bijvoorbeeld door forse escalaties tussen groepen jongeren of plotselinge demonstraties. Verder rijst de vraag hoe de vier jaarcyclus zich verhoudt tot landelijke- en gemeenteraadsverkiezingen.

Het is overigens onduidelijk op basis waarvan u landelijke doelstellingen bepaald. De aanpak van veelplegers is nu bijvoorbeeld een landelijk doel. Lang niet alle 458 gemeenten hebben in dezelfde mate met de problematiek van veelplegers te maken, toch is het een belangrijk speerpunt op nationaal niveau.

2.5 Lokale verankering (pag. 12 MvT e.v.)

2.5.1 Regionaal politiebesteduur

Het regionale college wordt omgedoopt tot regionaal politiebesteduur bestaande uit alle burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van Justitie. De korpschef neemt deel aan het overleg van het regionale politiebesteduur. De korpschef is verantwoordelijk voor het dagelijkse beheer van het regionale politiekorps, artikel 45. Hij is hierbij wel gebonden aan het landelijk vastgestelde kader, het beheersplan en de begroting. De ruimte voor de uitvoering van het 'dagelijks beheer' zal daarom slechts heel beperkt zijn.

Verder schrijft u in de MvT dat het van belang is voor de democratische inbedding dat de politie beleidsmatig wordt aangestuurd door het regionale politiebesteduur. U wekt hier de suggestie dat het politiebesteduur invloed zou hebben op het regionale beheer. In onze optiek is die invloed van het regionale politiebesteduur op het regionale beheer marginaal. Het regionale bestuur kan weliswaar instemmen met de begroting en de formatie voor het korps maar de directieraad geeft daarover de finale beslissing (artikel 47, lid 3). Wij vinden het niet acceptabel dat de directieraad een besluit van het regionaal college inzake de prioriteitenstelling, kan overrulen. Hiermee wordt de gedachte van de gedecentraliseerde eenheidsstaat op het gebied van veiligheid verlaten voor een gedeconcentreerde eenheidsstaat.

Daarnaast vindt de beoordeling over het beheer nog eens jaarlijks plaats door de directieraad, hetgeen ongetwijfeld consequenties zal hebben voor de continuïteit van de politie-inzet op lokale en regionale prioriteiten. De succesvolle uitvoering van het lokaal integraal veiligheidsbeleid is daardoor uiterst onzeker. Dit is zonder meer een ongewenst gevolg van het ontkoppelen van gezag en beheer.

2.5.2 De gemeenteraad

In het conceptwetsvoorstel wordt een wettelijke haalplicht voor het regionale politiebesteduur voorgesteld. Deze haalplicht is recent in de huidige Politiewet 1993 opgenomen (kamerstukken 2005/2006, 29 704, nr. 16). Wat precies die haalplicht omvat, is niet duidelijk en moet nader geconcretiseerd worden in de MvT. Daarnaast vragen wij ons af of en zo ja, hoe het proces van de haalplicht bij gemeenteraden en het verwerken van de prioriteiten op regionaal- en landelijk niveau geïntegreerd kunnen worden.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt er namelijk op drie niveaus (politie)beleid opgesteld:

- landelijk door de ministers en directieraad,
- regionaal door het regionale politiebesteduur (haalplicht) en
- lokaal door de gemeenteraad (inbrengrecht).

Het regionale politiebesteduur moet aan de gemeenteraad terugmelden hoe het met de inbreng van de afzonderlijke gemeenten binnen het regionale beleidsplan is omgegaan; zijn de prioriteiten (gedeeltelijk) overgenomen of afgewezen? De burgemeester legt op zijn beurt verantwoording aan de gemeenteraad af over hoe hij de lokale prioriteiten heeft ingebracht. Het totale regionale politiebeleidsplan met daarin lokale, regionale en landelijke prioriteiten moet voor goedkeuring worden aangeboden aan de directieraad.

Het is de vraag hoe de gemeenteraad, naast het ter verantwoording roepen van de burgemeester over zijn inbreng in het regionale politiebesteduur, invloed of controle kan uitoefenen op de uitvoering van de lokale prioriteiten. Die lokale prioriteiten zitten immers verwerkt in de regionale politiebeleidsplannen en daarom is de inbedding in het veiligheidsbestuur van een cruciaal belang. Democratische controle neemt daarom af in plaats van dat het wordt versterkt. Ook wordt het leveren van maatwerk onmogelijk gemaakt omdat lokale en regionale prioriteiten ondergeschikt zijn aan de landelijke doelstellingen.

Administratief beroep

In artikel 78 is een beroepsmogelijkheid neergelegd voor de gemeenteraad tegen besluiten van het regionale politiebureau. Deze beroepsmogelijkheid is onlangs bij amendement kamerstukken 2005/2006 29 704, nr. 15 toegevoegd aan de huidige Politiewet 1993. Anders dan onder de huidige Politiewet 1993 kan de gemeenteraad, met de invoering van de onderhavige wet, administratief beroep instellen tegen besluiten van het regionale politiebureau zonder instemming van de burgemeester. Het beroepschrift moet echter wel worden vergezeld van de zienswijze van de burgemeester. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat de discussie over de desbetreffende aangelegenheid in eerste instantie op lokaal niveau wordt gevoerd en dat niet buiten medeweten van de burgemeester een beroep wordt ingesteld. Wij denken dat hiermee recht wordt gedaan aan het idee van het duale bestel en de taken van de gemeenteraad daarbij.

Het beroepschrift moet worden ingediend door tussenkomst van de voorzitter van het regionale veiligheidsbureau met als gevolg dat de gemeenteraad hier een obstakel tegenkomt bij het indienen van een beroep. Net als in de huidige situatie is het denkbaar dat de betrokken burgemeester tevens de voorzitter van het regionale veiligheidsbureau is en dus tegen zijn eigen besluiten een beroep moet instellen. Dit is ook niet wenselijk.

2.5.3 De burgemeester

U stelt dat de gezagstaak van de burgemeester over de politie onaangetast blijft. Datzelfde geldt voor de gezagstaak van de officier van justitie. Maar de vraag is of de burgemeester die taak nog wel waar kan maken nu hij geen invloed meer heeft op het beheer.

De burgemeester kan zijn (lokale) gezagstaak alleen nog invullen binnen het kader dat op Rijksniveau wordt geschetst en het operationele niveau niet overstijgt. Dat wil zeggen dat de minister op centraal niveau bepaalt wat de landelijke doelstellingen voor de politie zijn. Hierop moeten mensen en middelen worden ingezet. Het conceptwetsvoorstel doet voorkomen alsof hierover op regionaal niveau afspraken kunnen worden gemaakt. Dat is echter maar zeer de vraag want de directieraad toetst alle ingediende regionale politiebeleidsplannen (artikel 47). Indien de landelijke doelstellingen daarin onvoldoende tot uitdrukking komen, grijpt de directieraad in.

Het regionale politiebeleidsplan zal dan moeten worden aangepast. Dus vooraf stelt u landelijke doelstellingen vast en de uitwerking van de prioriteiten/doelen op regionaal niveau wordt daarna weer door de directieraad getoetst. De burgemeester zit klem tussen het landelijk vastgestelde kader en uitwerking in de regionale politiebeleidsplannen. Het gezag van de burgemeester is daarmee verworpen tot een farce.

2.5.4 De relatie met de vorming veiligheidsregio's

In het kabinetsstandpunt veiligheidsregio's spreekt uw kabinet de intentie uit om de organisatie van veiligheid op regionaal niveau te versterken. Hiertoe worden onder andere de besturen van de GHOR en de brandweer geïntegreerd tot een regionaal veiligheidsbureau. Dit veiligheidsbureau moet op termijn worden samengevoegd met het regionale college (het huidige politiebureau). De vorming van een geïntegreerd veiligheidsbureau in de veiligheidsregio wordt naar onze mening onder druk gezet. Aan de ene kant beschikt het regionale veiligheidsbureau over beleids- en beheersbevoegdheden op het gebied van brandweercare, rampenbestrijding en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen. Aan de andere kant zal de veiligheidsregio wat betreft de politie met de invoering van het onderhavige wetsvoorstel in veel mindere mate kunnen beschikken over vergelijkbare bevoegdheden omdat het beheer over de politie wordt genationaliseerd en de rechtspersoonlijkheid van de regiokorpsen komt te vervallen. Deze ontwikkeling staat haaks op de noodzaak om veiligheid regionaal te organiseren.

Artikel 26 biedt verder de mogelijkheid om bij AMvB de grenzen van de regio's waarbinnen regionale politiekorpsen de politietaak uitoefenen vast te stellen en eventueel te wijzigen. De MvT sluit herindeling van regio's niet uit (zie ook onder 3.1.1). Dit baart ons grote zorgen. Juist op het moment dat congruentie van de regio's van de verschillende operationele diensten is bereikt en op basis hiervan een veiligheidsregio zal worden gevormd, wordt de mogelijkheid geboden om bij AMvB de grenzen van een van de cruciale partners binnen de veiligheidsregio te wijzigen. Een dergelijke wijziging zal vanzelfsprekend van grote invloed zijn op de veiligheidsregio. Grenzen zullen immers juist weer incongruent worden door een dergelijke maatregel en dit zal het werk van een regionaal veiligheidsbestuur aanzienlijk bemoeilijken.

3. Procedureel

In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is afgesproken dat de VNG twee maanden de gelegenheid krijgt om te reageren op conceptregelgeving en beleid, met name in het geval wanneer zij niet betrokken is bij het beleidsproces. Wij zijn bij de voorbereiding op het onderhavige conceptwetsvoorstel niet betrokken. U hebt in het Bestuurlijk Overleg op 5 april jl. te kennen gegeven een formele reactie op prijs te stellen en daarvoor de gelegenheid te bieden. Dit laat onverlet dat er tussen half maart en het Bestuurlijk Overleg maar drie weken zitten voor de voorbereiding op de eerste consultatieronde. Dit is niet conform de Code en maakt de kans om kwalitatief goed te reageren illusoir. Verder missen wij de toelichting op de afzonderlijke wetsartikelen waardoor een integrale beoordeling van het wetsvoorstel niet goed mogelijk is.

Tenslotte zijn wij van mening dat de door u voorgestelde veranderingen in het politiebesteding aangemerkt moeten worden als een reorganisatie waarvoor tijdig met de vakbonden overlegd dient te worden.

4. Conclusies

- U en de minister van Justitie beschikken onder de huidige Politiewet 1993 over voldoende instrumenten om de politieorganisatie te sturen maar die worden niet of onvoldoende benut.
- De nieuwe Politiewet sluit niet aan op de door u geschetste knelpunten en schiet haar doel voorbij.
- Het model van één nationale politie met een directieraad leidt tot vertechnocratisering van het politiebesteding. Dit model verbetert de democratische controle niet, integendeel deze verslechtert daardoor vooral op lokaal niveau.
- De invoering van een directieraad levert naar onze mening een 'extra' bureaucratistische laag op, met aan de ene kant het lokale en regionale bestuur en aan de andere kant het nationale bestuur en daartussen een bureau, de directieraad, met politiefunctionarissen. Een directieraad met een bijbehorend apparaat wijzen wij dan ook van de hand. Beter is het om de aandacht en energie te richten op de ontwikkeling van de veiligheidsregio van waaruit veiligheidsbeleid integraal kan worden benaderd.
- Effectief lokaal veiligheidsbeleid vereist dat er kan worden beschikt over de inzet van mensen en middelen. Beheer en gezag zijn daarom onlosmakelijk met elkaar verbonden. In het voorgestelde model wordt de burgemeester vleugellam gemaakt, doordat de lijn tussen beheer en gezag wordt doorgeknipt.
- Het conceptwetsvoorstel sluit niet aan bij de ontwikkeling van de veiligheidsregio. Op het niveau van de veiligheidsregio integreren de besturen van de verschillende operationele diensten. De integratie met het politiebesteding is niet mogelijk omdat zij niet beschikken over vergelijkbare bevoegdheden.

- Ook is het aantal politieregio's onzeker omdat dit bij AMvB kan worden aangepast. Dit zet de ontwikkeling naar veiligheidsregio's ongewenst onder druk.
- Verder valt ons op dat veel bepalingen nader worden uitgewerkt in AMvB's. Het aantal AMvB's is te groot en qua inhoud niet acceptabel. Ze moeten te belangrijke (hoofd)taken regelen die zo aan democratische controle worden onttrokken. De wet zelf zal op die punten duidelijkheid moeten geven.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten,



Mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad