

Vergaderjaar 1997–1998

25 195

Evaluatie Politiewet 1993

Nr. 8

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VAN BINNEN-
LANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 18 februari 1998

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 is een nieuw politiebestedel tot stand gekomen. De invoering van dit nieuwe bestel ging gepaard met een omvangrijke reorganisatie. In plaats van 148 gemeentekorpsen en een korps rijkspolitie zijn er vijftientig regionale korpsen en het korps landelijke politiediensten ontstaan.

Bij de totstandkoming van het regeerakkoord is afgesproken dat het politiebestedel niet reeds in deze kabinetsperiode zal worden gewijzigd. Hiertoe is toen besloten omdat een wijziging van het politiebestedel opnieuw een reorganisatie zou vergen en een volgende reorganisatie op zo korte termijn ongewenst werd geacht.

Tijdens het debat over de regeringsverklaring in september 1994 is afgesproken dat voor het eind van deze kabinetsperiode een evaluatie van de Politiewet 1993 zou worden uitgevoerd. Het laatste onderdeel van deze evaluatie wordt gevormd door twee onderzoeken naar het functioneren van het bestuur en beheer van de politieregio's. Deze onderzoeken zijn recent afgerond. Door middel van deze brief informeren wij u over de uitkomsten van de onderzoeken en het standpunt van het kabinet. Alvorens hierop verder in te gaan schetsen wij nog kort de aanleiding van de onderzoeken.

Opvattingen en ervaringen betrokkenen

In het kader van deze evaluatie heeft in 1996 een uitgebreide inventarisatie van de ervaringen, opvattingen en opinies van betrokkenen plaatsgevonden. Regionale colleges, korpsbeheerders, korpschefs, hoofdofficieren van justitie, procureurs-generaal, commissarissen van de Koningin, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Korps landelijke politiediensten (KLPD) en het landelijk selectie- en opleidingsinstituut politie (LSOP) hebben daarbij gereageerd. De Tweede Kamer is op 23 januari 1997 door middel van de nota «Politiewet 1993: een eerste

beoordeling» (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 195, nr. 1) geïnformeerd over de uitkomsten van deze inventarisatie.

Nota «Een eerste beoordeling»

Op basis van deze uitkomsten is gekeken naar de uitvoeringspraktijk van de wet. Hierbij bleek dat niet over alle aspecten van de uitvoeringspraktijk voldoende feitelijke informatie beschikbaar was. In het bijzonder ontbrak feitelijke informatie over het functioneren van de regionale colleges, de korpsbeheerders, de burgemeesters, de hoofdofficieren van justitie, de korpschefs en de gemeenteraden. Om die reden heeft het kabinet op dat moment enkel een eerste beoordeling van de Politiewet 1993 gegeven en is tegelijkertijd besloten tot een feitenonderzoek.

Vanwege het ontbreken van voldoende feitelijke informatie over het functioneren van het bestuur en beheer van de politieregio's concentreerde de eerste beoordeling van het kabinet zich op de verhouding tussen de centrale overheid en de regio's. Het kabinet heeft daarbij vastgesteld dat de aan de ministers toegekende bevoegdheden niet toereikend zijn om hun verantwoordelijkheid tegenover de Staten-Generaal waar te kunnen maken. Om deze discrepantie op te lossen heeft het kabinet een aantal voorstellen gedaan. Over deze voorstellen heeft op 9 juni 1997 een algemeen overleg met de Tweede Kamer plaats gevonden. Vervolgens heeft het kabinet in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 16 september 1997 meegedeeld voor de volgende veranderingen te kiezen:

- invoering van een afstemmingsoverleg van de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie met de korpsbeheerders; in dit overleg zal ondermeer over de landelijke beleidsprioriteiten worden gesproken;
- toezending van alle regionale beleids- en beheersstukken aan de ministers ten behoeve van het afstemmingsoverleg;
- invoering van kostendragers om de begrotingen van de regio's inzichtelijker te maken;
- invoering van een gestandaardiseerd jaarverslag;
- de mogelijkheid wordt gecreëerd bestedingsvoorwaarden te stellen aan de rijksbijdragen.
- wijziging van de rechtspositie om personen behorend tot het strategisch management van de regio's te kunnen verplaatsen in het algemeen belang van de politie-organisatie en in verband met functionele/aanstellingseisen.

In een algemeen overleg heeft de Tweede Kamer op 20 november 1997 met deze keuzes ingestemd. Aan deze veranderingen wordt momenteel uitvoering gegeven, met inbegrip van noodzakelijke wijzigingen van wet- en regelgeving. Op één punt – de invoering van een gestandaardiseerd jaarverslag – is de Politiewet 1993 reeds gewijzigd.

Feitenonderzoek

Het in de nota «Een eerste beoordeling» aangekondigde onderzoek heeft de vorm gekregen van een breedte-onderzoek en een diepte-onderzoek. De centrale onderzoeksvraag van deze onderzoeken luidt als volgt: «In hoeverre en op welke wijze hebben de regionale colleges, korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie, burgemeesters, gemeenteraden en korpschefs de taken en bevoegdheden die op grond van de relevante bepalingen uit hoofdstuk V van de Politiewet 1993 aan hen zijn opgedragen, afzonderlijk en gezamenlijk feitelijk uitgeoefend?» Het breedte-onderzoek heeft betrekking op alle politieregio's en richt zich op de formele structuren en processen en het functioneren van het bestuur en beheer van de politieregio's in globale zin. Het breedte-onderzoek is

uitgevoerd door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen uit Nijmegen. Het diepte-onderzoek diende om het functioneren diepgaander te onderzoeken en is in zes regio's uitgevoerd door een universitair consortium bestaande uit de Rijksuniversiteit Leiden, de Universiteit Twente en de Erasmus Universiteit Rotterdam.

De onderzoeken sluiten af met een groot aantal conclusies. Alleen het diepte-onderzoek omvat al honderd conclusies. De belangrijkste conclusies van de onderzoekers luiden als volgt:

1. De Politiewet 1993 is een complexe organisatiewet. Wanneer informele, persoonlijke verhoudingen verstoord raken, blijkt deze wet slechts beperkt bruikbaar. De complexe verhouding tussen bestuur, justitie en politie, zoals geregeld in de Politiewet, is te afhankelijk van goede persoonlijke verhoudingen.
2. Het dagelijks bestuur van het regionaal college, dat in veel regio's is gevormd, speelt een prominente rol in het bestuur en beheer van de regio. Daarnaast is de beheersdriehoek een belangrijk orgaan bij de afstemming van beheer op gezag.
3. Op onderdelen lopen de formeel-wettelijke en feitelijke werkelijkheid in een regio uiteen. In de praktijk komen allerlei organen en vormen van overleg voor, die niet in de wet worden genoemd (dagelijks bestuur, presidium, portefeuille-houders, commissies, districtscolleges). Deze organen spelen in de praktijk een belangrijke rol bij het beheer van de regio. Voorts zijn beheersbevoegdheden niet gedelegeerd in de bestuurlijke lijn conform artikel 36 van de Politiewet 1993, maar gemandateerd in de politielijn. Hierdoor heeft de korpschef in de praktijk een belangrijke rol bij het beheer van het korps, zonder dat zijn positie in de wet is uitgewerkt.
4. De feitelijke macht van het regionale college is beperkt: vaak is het zo dat het regionale college de besluiten formaliseert die in het beheers-overleg (en het dagelijks bestuur) zijn genomen.
5. In de praktijk lopen beheers- en gezagsverantwoordelijkheid door elkaar. In dit verband kan de dubbelrol van de korpsbeheerder/ burgemeester worden genoemd. Een punt daarbij is zijn verhouding tot de gemeenteraad, bijvoorbeeld waar het gaat om het doorwerken van beheersbeslissingen op de uitoefening van het gezag in de centrumgemeente.
6. De betrokkenheid van de gemeenteraden bij de regiopolitie is over het algemeen gering, ad hoc en sterk gericht op incidenten. De democratische verantwoording voor het beheer van de regionale politie is beperkt.
7. Van de geschillenregelingen uit de Politiewet 1993 is sinds de totstandkoming van die wet nagenoeg geen gebruik gemaakt.
8. De betrokkenen zijn wat betreft de sturing en controle van de politie in belangrijke mate afhankelijk van de informatie die de politie hen verstrekt.

Beide onderzoeken zijn begeleid door een onafhankelijke commissie onder voorzitterschap van prof. dr. A.B. Ringeling. De rapportages van beide onderzoeken en het verslag van de begeleidingscommissie treft u bijgaand aan.¹

Standpunt van het kabinet

Op basis van deze onderzoeken, onze ervaringen met deze wet en andere beschikbare informatie heeft het kabinet een standpunt over de Politiewet 1993 bepaald. Uitgangspunt hierbij is dat het kabinet van oordeel is dat de Politiewet 1993 tot een belangrijke verbetering heeft geleid in de organisatie van de politie. De regionalisering maakt een meer flexibele inzet van politiepersoneel mogelijk, een betere ondersteuning van

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

operationele taken en een verdergaande professionalisering van specialistische functies.

Een belangrijke vraag bij de evaluatie van de Politiewet 1993 is of een fundamentele wijziging van het bestel wenselijk of noodzakelijk is. Het kabinet neigt ernaar voorlopig af te zien van een fundamentele wijziging van het politiebestedel. Hoewel, naar het oordeel van de onderzoekers, het politiebestedel ingewikkeld is en op verschillende punten niet goed in elkaar zit, verloopt de bestuurlijke gang van zaken in het merendeel van de politieregio's redelijk goed.

De complexiteit van de wet wordt mede veroorzaakt door de vergaande verdeling van de zeggenschap over de politie:

- een onderscheid tussen het gezag over de politie en het beheer van de politie;
- een splitsing van het gezag: de burgemeester is belast met het gezag voor de handhaving van de openbare orde; de officier van justitie is belast met het gezag voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde;
- een taakverdeling tussen centraal (de rijksoverheid) en decentraal (de politieregio's en het lokaal bestuur);
- het verdelen van de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de politie over twee ministers: de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie.

Voorts vreest het kabinet dat een omvangrijke reorganisatie en de daarmee samenhangende structuurdiscussies ertoe leidt dat, gedurende de periode van de reorganisatie, de aandacht van de politie zich in belangrijke mate opnieuw op interne zaken zal richten. Dit gaat ten koste van de zorg voor veiligheid van de burgers en de bestrijding van de criminaliteit.

Het kabinet ziet daarom op dit moment meer nadelen dan voordelen aan een fundamentele wijziging van het politiebestedel. De voorkeur van het kabinet gaat daarom uit naar een wijziging van de Politiewet 1993 op enkele onderdelen in combinatie met een verbeterde toepassing van de wet. De aandacht van het kabinet gaat hierbij uit naar de volgende onderwerpen:

- de verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau;
- de democratische verantwoording en controle;
- de bevoegdheden van de ministers;
- de vormgeving van de bovenregionale samenhang in de politieorganisatie.

1. De verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau

Zoals aangegeven, wordt in de onderzoeken geconcludeerd dat in een situatie waarbij informele, persoonlijke verhoudingen verstoord raken, de Politiewet 1993 slechts beperkt bruikbaar is. De complexe verhouding tussen bestuur, justitie en politie is, naar het oordeel van de onderzoekers, te afhankelijk van goede persoonlijke relaties.

Naar aanleiding hiervan overwegen wij de Politiewet 1993 op dit punt wijzigen. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionaal college, de korpsbeheerder en de uitvoeringsorganisatie kan worden verhelderd door de burgemeester van de centrumgemeente niet langer te belasten met het beheer van het korps, maar deze te positioneren als voorzitter van het regionaal college. Deze wijziging leidt tot een verheldering van de bestuurlijke verhoudingen op regionaal niveau doordat niet langer sprake is van twee bestuursorganen met een wettelijke positie en eigen bevoegd-

heden (regionaal college en korpsbeheerder), maar van één bestuursorgaan: het regionaal college.

In bijzonder gevallen kan worden overwogen de burgemeester van de centrumgemeente en het regionaal college de mogelijkheid te geven de minister voor te stellen bij uitzondering een andere bestuurder als voorzitter van het college aan te wijzen.

In deze constructie past dat om praktische redenen een dagelijks bestuur wordt ingesteld. Dit kan toezien op een goede voorbereiding van de vergaderingen van het algemeen bestuur van de regio: het regionale college. Daarbij zou moeten worden geregeld dat in ieder geval de voorzitter van het regionaal college en de hoofd-officier van justitie zitting hebben in dit dagelijks bestuur.

Dan zou ook het regelmatige overleg over beheerszaken dat op grond van artikel 27 in de regionale beheersdriehoek plaatsvindt in het dagelijks bestuur van het regionaal college kunnen plaatsvinden. Door de instelling van een dagelijks bestuur kan de door de onderzoekers geconstateerde «grote bestuurlijke drukte» worden beperkt. Bij een sterke verschuiving van het zwaartepunt van het overleg naar het dagelijks bestuur verliest de regionale beheersdriehoek (bestaande uit de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef) zijn functie.

Voor alle duidelijkheid zij hierbij vermeld dat een dergelijke wijziging de lokale gezagsdriehoek (bestaande uit de burgemeester, de officier van justitie en de districtschef van politie) onverlet laat.

In dit verband overwegen wij ook de positie van de korpschef duidelijker te omschrijven in de wet. Hierbij zou de korpschef, bij wie het dagelijks beheer in feite reeds grotendeels berust, ook in de wet kunnen worden aangewezen als diegene die wordt belast met het dagelijks beheer: de korpschef als «directeur». De korpschef zal hierbij nadrukkelijk functioneren onder de verantwoordelijkheid van het bestuur van de politieregio, het regionaal college. Anders gezegd: het primaat blijft bij het bestuur berusten.

Een dergelijk wijziging heeft ten eerste als voordeel dat deze leidt tot een meer duidelijke taakverdeling op regionaal niveau. Er ontstaat een verhouding als tussen een bestuur en een directeur. Het regionaal college bestuurt hierbij, als de vergadering van de gezagsdragers, de politieregio, bepaalt de opdrachten en regionale prioriteiten voor de politie en stelt de belangrijkste stukken (begroting, formatie, beleidsplan, jaarverslag e.d.) vast. Het dagelijks beheer wordt hierbij aan de hoogste ambtenaar, de korpschef, opgedragen.

Ten tweede verwachten wij dat een dergelijk wijziging ertoe leidt dat beheer wordt beperkt tot het echte beheer: het management, de zorg voor de organisatie en de kwaliteit van het politiewerk. De bepaling van het beleid, de prioriteiten en de daaruit voortvloeiende verdeling van middelen (begroting en formatie) geschiedt, zoals net gesteld, onder verantwoordelijkheid van het bestuur.

2. De democratische controle en verantwoording

Een belangrijk punt bij de evaluatie van de Politiewet 1993 is de democratische verantwoording. In de onderzoeken wordt geconcludeerd dat de democratische verantwoording over het beheer van de regionale politie beperkt is.

Naar aanleiding van deze conclusie merken wij allereerst op dat deze beperkte verantwoording niet op het gezag betrekking heeft. Immers, ten

aanzien van het gezag is de Politiewet in 1993 niet gewijzigd. Burgemeesters zijn voor de uitoefening van hun gezagsbevoegdheid verantwoordelijk gebleven en gemeenteraden kunnen burgemeesters daarover ter verantwoording roepen. De minister van Justitie is verantwoordelijk gebleven voor de gezagsuitoefening door het openbaar ministerie en de Staten-Generaal kunnen de minister daarover ter verantwoording roepen.

Ten tweede willen wij opmerken dat de beperkte mogelijkheid om het bestuur en beheer van de regionale politie democratisch te controleren de keerzijde is van het feit dat de politie is georganiseerd op een niveau dat niet aansluit op de bestuurlijke hoofdstructuur. Zonder een reorganisatie van het politiebestedel als zodanig is dit punt niet volledig oplosbaar. De inspanningen dienen zich daarom naar ons oordeel te richten op een versterking van de democratische verantwoording binnen het huidige politiebestedel. Hiertoe zien wij de volgende mogelijkheden.

In de eerste plaats kan de democratische controle en verantwoording op lokaal niveau worden versterkt. Uit de onderzoeken blijkt dat de beleids- en beheerscyclus van de regio's nog in ontwikkeling is. Een aantal regio's ontwikkelt een aangepaste cyclus, waarbij gemeenten aan het begin van deze cyclus via startdocumenten worden betrokken bij de opstelling van beleids- en beheersstukken en zo hun wensen kunnen inbrengen. Gemeenten kunnen deze mogelijkheid beter benutten, naar mate zij hun wensen duidelijker kunnen articuleren. De ontwikkeling van een integraal veiligheidsbeleid kan hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Op deze wijze kunnen gemeenten hun regierol in het lokale veiligheidsbeleid vorm geven. Cruciaal hierbij is de afstemming tussen de activiteiten van politie, openbaar ministerie, woningbouwcorporaties, jeugdhulpverlening, bewonersorganisaties en andere maatschappelijke instellingen. Een recent onderzoek van het onderzoek- en adviesbureau SGBO (SGBO, Gemeentelijk veiligheidsbeleid, 1996) laat zien dat dit bij steeds meer gemeenten gebeurt. Wij zijn voornemens deze ontwikkeling verder te bevorderen.

Daarnaast is het van belang dat gemeenteraden in het huidige bestel voluit de mogelijkheid nemen om hun burgemeester aan te spreken op zijn inbreng in het regionaal college. De onderzoeken laten zien dat gemeenteraden deze mogelijkheid nog slechts in beperkte mate benutten. De onderzoeken laten voorts zien dat de informatievoorziening beperkt is. Het ontbreekt, naar het oordeel van de onderzoekers, niet zozeer aan feiten en gegevens, alswel aan relevante informatie. Het kabinet verwacht dat door enerzijds een betere informatievoorziening aan gemeenteraden en anderzijds een actiever gebruik van bestaande bevoegdheden de democratische controle kan worden versterkt. In dit verband is ook de voorgenomen verbetering van de beleids- en beheerscyclus van belang.

Uit het onderzoek blijkt dat de dubbelfunctie van de burgemeester van de centrumgemeente/korpsbeheerder in enkele gevallen een belemmering is voor de gemeenteraad om deze functionaris aan te spreken. De hierboven voorgestelde wijziging van de positie van de burgemeester van de centrumgemeente maakt dat ook de gemeenteraad van de centrumgemeente voluit de mogelijkheid heeft de eigen burgemeester aan te spreken.

In dit verband is ook de gedachte geopperd om een regionale raad, samengesteld uit gemeenteraadsleden, in te stellen. Deze raad zou een controlerende taak ten aanzien van het beheer kunnen vervullen. Een nadeel van deze constructie is dat de reeds door de onderzoekers geconstateerde complexiteit verder wordt vergroot. Naast een regionaal college, waarin alle burgemeesters zitting hebben, ontstaat een regionale

raad met gemeenteraadsleden. Tussen deze organen kunnen competentieconflicten ontstaan. Voorts ontstaat een dubbele verantwoordingslijn: zowel de burgemeester als het gemeenteraadslid van een bepaalde gemeente dienen zich te verantwoorden richting de raad van hun gemeente. Wij hebben dan ook sterke aarzelingen over de instelling van een dergelijke raad.

Daarnaast blijkt uit de onderzoeken dat een democratische gang van zaken wordt belemmerd doordat beheer en gezag in de praktijk door elkaar lopen. In beheersoverleggen, zoals de regionale beheersdriehoek, blijkt vaak over gezagskwesaties te worden gesproken. Dit belemmert een zorgvuldige verantwoording door de burgemeester over zijn gezagsuitoefening. De hierboven gepresenteerde voorstellen voor een andere verdeling van verantwoordelijkheden op regionaal niveau kunnen op dit punt tot verduidelijking leiden. Bovendien zal een dergelijke wijziging tot een duidelijker onderscheid tussen gezag en beheer leiden. Het beheer wordt beperkt tot het echte beheer – de zorg voor de organisatie en het management – en beheer wordt in sterkere mate de «technische» vertaling van de doelstellingen en prioriteiten die door het gezag worden vastgesteld.

Naast een versterkte democratische verantwoording op lokaal niveau is ook een versterking van de verantwoording aan de ministers en via dezen aan de Staten-Generaal van belang. Een noodzakelijke voorwaarde hiervoor is dat duidelijkheid bestaat voor welke zaken de regio verantwoording dient af te leggen aan het lokaal bestuur en voor welke zaken aan de ministers. Voor wat betreft de verantwoording over de uitoefening van het gezag en de landelijke prioriteiten is dit helder: de verantwoording over het gezag inzake de handhaving van de openbare orde vindt plaats op lokaal niveau, de verantwoording over het gezag inzake de strafrechtelijke handhaving vindt plaats op nationaal niveau en de verantwoording over de overige landelijke prioriteiten vindt eveneens op landelijk niveau plaats. Ten aanzien van het beheer is zowel sprake van verantwoording richting het lokaal bestuur als richting de ministers. We willen deze verantwoordelijkheidsverdeling nader verduidelijken en aanscherpen.

3. De bevoegdheden van de ministers

Ten aanzien van de relatie Rijk-regio en de bevoegdheden van de ministers heeft het kabinet in de eerdergenoemde nota «Politiewet 1993: een eerste beoordeling» reeds een aantal voorstellen gepresenteerd. In het algemeen overleg van 20 november jl. is met de Tweede Kamer overeenstemming bereikt over een aantal van de voorgestelde veranderingen. Deze veranderingen moeten leiden tot een meer samenhangende en beleidsinhoudelijke beleids- en beheerscyclus. Belangrijk hierbij is het huidige artikel 45 van de wet, dat de ministers de bevoegdheid geeft de begroting en jaarrekening van de regio's te toetsen op de mate waarin rekening wordt gehouden met de landelijke prioriteiten. Een bepaald type landelijke prioriteiten zal echter niet in de begroting tot uitdrukking komen, maar in het beleidsplan. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de wens de samenstelling van het korps een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling te laten zijn en het streven de integriteit te bevorderen. Om die reden overwegen wij voor te stellen de ministers de bevoegdheid geven het regionaal beleidsplan te toetsen op de mate waarin rekening wordt gehouden met de landelijke prioriteiten.

4. De vormgeving van bovenregionale samenhang in de politie

In de Politiewet 1993 is de politie decentraal georganiseerd met 25 zelfstandige politieregio's en een Korps landelijke politiediensten (KLPD).

Steeds duidelijker wordt dat er samenhang is in het politiewerk en de behoefte bestaat aan die samenhang vorm te geven vanuit de verantwoordelijkheden van beide ministers met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en veiligheid, de rechtshandhaving, de bestrijding van de criminaliteit en het beheer.

Daartoe bestaat een aantal constructies. Het gaat hierbij ten eerste om bovenregionale politiediensten welke door het KLPD worden uitgevoerd, de interregionale kernteams en het landelijk recherche team. In de voorziene evaluatie van de KLPD zal aan de vormgeving van de bovenregionale samenhang op dit terrein aandacht worden besteed. Het gaat ten tweede over organisaties waarvoor reeds een traject in gang is gezet: de IT-organisatie en het LSOP. Over de positionering van de IT-organisatie is recent besloten en het LSOP wordt dit jaar geëvalueerd. Ten slotte vragen het NPI, de expertisecentra onder het NPI, de afstemming van contacten vanuit de korpsen met het buitenland en het kwaliteitsstelsel voor de Nederlandse politie de aandacht. Vanuit onze zorg om de samenhang bezien we of meer centrale sturing nodig is en op welke wijze per categorie van voorzieningen een traject in gang kan worden gezet.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal