

Vergaderjaar 2006–2007

30 880

Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1 Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel behelst een herziening van het politiebestel die vorm krijgt in een nieuwe Politiewet. De wijzigingen betreffen voornamelijk het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie. De bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongewijzigd. Met de voorgestelde wijzigingen beoogt de regering te komen tot een grotere eenheid van de politie en tot een beter evenwicht tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. De grotere eenheid in beheer en taakuitvoering zal moeten leiden tot een efficiënter en effectiever opererende politie en daarmee tot een betere politiezorg. Voorts wordt met de voorgestelde wijzigingen ook een beter democratisch ingebedde politieorganisatie gerealiseerd.

Om redenen van een overzichtelijk wetgevingsproces en een duidelijk wetsvoorstel hebben wij ervoor gekozen te komen met een voorstel voor een nieuwe Politiewet en hebben wij ervan afgezien de huidige Politiewet 1993 te wijzigen. De laatste optie zou een omvangrijk wijzigingsvoorstel van een reeds vele malen gewijzigde wet met zich hebben gebracht, hetgeen de duidelijkheid en het overzicht niet ten goede zou zijn gekomen. Dit betekent ook dat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen die niet zijn gewijzigd en die wat ons betreft niet ter discussie staan, zoals de bepalingen over de bevoegdheden van de politie en die over het gezag over die politie. In de artikelsgewijze toelichting zal dat nader worden aangegeven.

In deze memorie van toelichting zal eerst kort de aanloop naar het wetsvoorstel beschreven worden. Startpunt daarbij is de invoering van de Politiewet 1993 en het regionale politiebestel. Daarna zullen verschillende evaluatierapporten met betrekking tot de politie aan bod komen en enkele knelpunten en verbeterpunten die uit deze onderzoeken naar voren zijn gekomen. Vervolgens lichten wij in het algemene deel onze keuze voor een nieuwe politieorganisatie en de redenen voor deze keuze toe.

2 Voorgeschiedenis en probleemanalyse

Met de invoering van de Politiewet 1993 zijn de 148 gemeentelijke politie-korpsen en het Korps Rijkspolitie omgevormd tot 25 regionale politie-korpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De reorganisatie van het bestel is destijds ingezet om de organisatie van de politie te verbeteren en een meer adequate taakuitvoering van de politie mogelijk te maken. De reorganisatie van 1993 is een bijzonder ingrijpende geweest met (deels) nieuwe verantwoordelijkheden en nieuwe verhoudingen voor en tussen partijen in het politiebestedel.

De in 1994 ingevoerde nieuwe Politiewet 1993 heeft tot grote veranderingen geleid in het bestuur en de organisatie van de politie. Met het beginsel «decentraal, tenzij» is in de wetgeving het primaat ten aanzien van het beleid en het beheer (waaronder de organisatie) op regionaal niveau neergelegd. Bij de bestuurlijke vormgeving van dit principe is gekozen voor een structuur waarin het regionale college, bestaande uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie, de regio bestuurt en de burgemeester van de centrumgemeente in de regio fungeert als voorzitter van dat college en als korpsbeheerder. De korpsbeheerder legt over het gevoerde beheer en de geboekte resultaten verantwoording af aan het regionale college.

2.1. Evaluatierapporten Politiewet 1993

Uit de diverse evaluaties is gebleken dat door het opheffen van het Korps Rijkspolitie en de 148 korpsen van de gemeentepolitie de samenwerking binnen de politie sterk is verbeterd. Daarbij is aangetekend dat de eerste jaren na de reorganisatie de politie nog vooral intern gericht is geweest op het verbeteren van de interne processen en op het vormen van eenheid binnen de regiokorpsen.

Bij de eerste evaluatie van de Politiewet 1993 in 1997 werd door het toenmalige kabinet geconstateerd dat er behoefte bestond aan meer centrale sturingsmogelijkheden, vooral ten aanzien van het beheer maar ook op het punt van de doorwerking van landelijke beleidsprioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering. De toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder aangeduid als de Minister van BZK) en van Justitie, H. F. Dijkstal en mr. W. Sorgdrager, achtten destijds een heroverweging van het sterke decentrale karakter van het bestel noodzakelijk.¹ Deze eerste evaluatie is in 1998 gevolgd door een meer uitgebreid breedte- en diepteonderzoek, waarbij is geconcludeerd dat het politiebestedel in verschillende opzichten bijzonder ingewikkeld is en zelfs niet goed in elkaar zit.²

Zo is bij de reorganisatie destijds bewust gekozen voor een koppeling van de functies van voorzitter van het regionale college en korpsbeheerder aan de functie van burgemeester van de centrumgemeente. Uit het breedteonderzoek is gebleken dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over deze bij de burgemeester van de centrumgemeente neergelegde drievoudige rol. Voorts is de democratische verantwoording van zowel het regionale beheer als het regionale beleid niet goed georganiseerd. Gemeenteraden kunnen de korpsbeheerder niet ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde beheer over de politie en op regionaal niveau bestaat er geen democratisch gelegitimeerd orgaan dat dit wel kan doen. Eenzelfde democratische gat is er met betrekking tot het regionale politiebestedel. De gemeenteraden kunnen hun burgemeester alleen ter verantwoording roepen voor zijn aandeel in de besluitvorming door het regionale college. Zij kunnen die besluitvorming slechts zijdelings en hooguit ten dele beïnvloeden.

¹ «Politiewet 1993, een eerste beoordeling» Kamerstukken II 1996–1997, 25 195, nr. 1.

² «Evaluatie Politiewet 1993 – breedteonderzoek» en «Evaluatie Politiewet 1993 – diepteonderzoek», Den Haag, 1998.

Daarnaast is geconcludeerd dat de Politiewet 1993 te veel ruimte laat in de organisatie en het functioneren van de politie. Hierdoor zijn grote verschillen ontstaan tussen formele en feitelijke structuren, alsmede tussen processen in de politieregio's. In de praktijk heeft deze ruimte geleid tot een uiteenlopende invulling van de organisatie en bedrijfsvoering van de regionale korpsen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van specialismen als recherche en jeugd- en zedenzaken, alsook voor de kwaliteit en organisatie van de informatiehuishouding. Een belangrijk nadeel hiervan is dat deze verschillen de samenwerking tussen de korpsen en de professionele ontwikkeling van deze taken belemmeren. Uit onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in 2003¹, betrekking hebbend op de invulling van de politieke en justitiële zedentaak blijkt dat de korpsen aan deze taak nog steeds een verschillende invulling geven. Uit het in 2004 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de ICT² en het onderzoek van de Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn³ blijkt hoe versnipperd de informatiehuishouding van de Nederlandse politie is georganiseerd. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat zowel de besluitvorming als de implementatie van genomen besluiten vertraagd wordt, respectievelijk vrijblijvend wordt ingevuld als gevolg van de regionale autonomie met betrekking tot het beheer van de politie. Daardoor ontstaan verschillen in de organisatie en de kwaliteit van de uitvoering van (onderdelen) van de politiezorg. Vooral het verschil in informatiehuishouding en het gebruik van verschillende systemen bij de regio-korpsen zorgt voor problemen in de operationele informatie-uitwisseling over onder andere (terreur)dreiging, veelplegers, (zedes)delinquenten alsook over de vele vormen van zware en georganiseerde criminaliteit en de bovenregionale middencriminaliteit.

2.2. Wijzigingen van het politiebestedel sinds 1993

In 1999 en 2000 zijn enkele aanpassingen van het politiebestedel voorgesteld en deels tot stand gebracht. In de hoofdlijnennotitie «Bestel in balans» zijn voorstellen gedaan om de Politiewet 1993 zodanig aan te passen dat meer duidelijkheid wordt geschapen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal en landelijk niveau. Na behandeling in het parlement is deze hoofdlijnennotitie omgezet in een wetsvoorstel⁴ dat eind 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Tot een plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het echter nooit gekomen. Een aantal onderdelen van deze wet is later overgenomen in het hieronder genoemde wetsvoorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie» (hierna te noemen: «versterking rijksbevoegdheden»)⁵. Met de indiening van dit wetsvoorstel is het wetsvoorstel «Bestel in balans» ingetrokken. Andere voorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993, namelijk inzake de overdracht van het beheer van het KLPD⁶ en inzake de concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK⁷ hebben het Staatsblad wel gehaald. Met deze wijzigingen is vooral meer duidelijkheid gebracht in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzake het beheer op rijksniveau van de politie.

Een andere belangrijke ontwikkeling die hier niet onvermeld mag blijven en die gevolg heeft gehad voor de beleids- en beheerscyclus van de politie, is de totstandkoming van de prestatieconvenanten. De beleids- en beheerscyclus, zoals neergelegd in de huidige artikelen 43a tot en met 43d van de Politiewet 1993, is volgens onderzoek van R. J. in 't Veld⁸ onvoldoende succesvol gebleken. Mede op basis van de aanbevelingen van dit onderzoek is het stelsel vormgegeven van het Landelijk kader Nederlandse Politie 2003–2006 en van de vervolgens met de individuele politie-

¹ De politieke en justitiële zedentaak: stand van zaken. – Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. Den Haag, 2003.

² ARK rapport ICT bij de politie, Kamerstukken II 2003–2004, 29 350, nrs. 1–2 en ARK rapport: Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie, Kamerstukken II, 2002–2003, 28 845, nrs. 1–2.

³ De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn: feiten en verantwoordelijkheden. – commissie feitenonderzoekveiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, Den Haag: SDU uitgevers, december 2002.

⁴ Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad voor het Korps landelijke politiediensten, Kamerstukken II 2000–2001, 27 560.

⁵ Kamerstukken II 2003–2004, 29 704.

⁶ Kamerstukken II 26 461 en Stb. 1999, 576.

⁷ Kamerstukken II 26 813 en Stb. 2000, 450.

⁸ Vooruitgang of regendans? Evaluatie beleids- en beheerscyclus politie, 2001.

regio's en het Korps landelijke politiediensten gesloten convenanten: de prestatieconvenanten.

Het huidige kabinet heeft in zijn hoofdlijnenakkoord aangegeven dat de politie efficiënter en effectiever moet gaan opereren en dat de eerder ingeslagen weg naar de versterking van de beheersbevoegdheden van de Minister van BZK moet worden voortgezet. Dit heeft geleid tot de indiening van twee wetsvoorstellen.

Ten eerste gaat het om het voorstel van wet «*Versterking rijksbevoegdheden*». Dit wetsvoorstel beoogt een wettelijke verankering van hetgeen wordt nagestreefd met de hiervoor genoemde systematiek van convenanten tussen korpsbeheerders en politieministers met prestatieafspraken ter verwezenlijking van landelijke beleidsthema's. In dit voorstel bepalen de Ministers van BZK en van Justitie niet langer alleen de hoofdlijnen van het door de politie te voeren beleid op het vlak van taakuitvoering en beheer, maar bepalen zij bovendien *vooraf* in de beleidscyclus welke prestaties en inspanningen van iedere regio worden verlangd. Deze doelstellingen per regiokorps – ter verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen van beleid – worden bindend opgelegd, al komen zij zoveel mogelijk tot stand in overleg met de regio. Voorts zullen de ministers beschikken over meer instrumenten om de verwezenlijking van de hoofdlijnen te bewaken en te sturen, zoals de mogelijkheid om goedkeuring aan het beleidsplan en de begroting te onthouden, alsmede de mogelijkheid om bij het regiokorps periodiek en zo nodig bijzonder onderzoek te verrichten. Voor de verwezenlijking van de doelstellingen op korpsniveau zal de korpsbeheerder rechtstreeks aan de ministers verantwoordelijkheid verschuldigd zijn. De korpsbeheerder zal bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van BZK worden benoemd en zonedig geschorst of ontslagen. Dat laatste kan in elk geval als de korpsdoelstellingen niet of onvoldoende zijn of worden verwezenlijkt. In dat geval kan bij koninklijk besluit een waarnemend korpsbeheerder worden benoemd.

In dit wetsvoorstel werd oorspronkelijk ook voorgesteld de verantwoordelijkheden op regionaal niveau zodanig aan te passen dat een meer transparante toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zou ontstaan. Naar aanleiding van het hieronder verder te behandelen rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie en de kabinetsreactie daarop zijn deze aanpassingen grotendeels uit het wetsvoorstel gehaald omdat zij niet in lijn waren met het inmiddels door het kabinet ingenomen standpunt over de politieorganisatie. Het gewijzigde wetsvoorstel is op 14 februari 2006 door de Tweede Kamer aanvaard.¹

Ten tweede gaat het om het wetsvoorstel *Samenwerkingsvoorzieningen politie*, dat inmiddels tot wet is verheven en op 1 mei 2006 in werking is getreden.² Met de totstandkoming van de Wet samenwerkingsvoorzieningen politie is een wettelijk kader gecreëerd voor samenwerking op het gebied van het beheer tussen twee of meer politieregio's en tussen politieregio's en andere organisaties in de veiligheidsketen.

2.3 De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

In het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet was eveneens aangekondigd dat een evaluatie van de organisatie van de politie zou worden uitgevoerd. Op 20 september 2004 heeft het kabinet de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie geïnstalleerd, onder voorzitterschap van mevrouw ir. J. M. Leemhuis-Stout. De opdracht die de stuurgroep heeft gekregen is om de verworvenheden en de knelpunten van de huidige politieorganisatie in beeld te brengen. Tevens is de vraag gesteld of de politieorganisatie voldoende toekomstbestendig is en duurzaam borg staat voor een adequate politiezorg, met inachtneming van nationale, regionale en lokale prioriteiten of dat verdergaande aanpassingen van de politieorganisatie

¹ Kamerstukken I, 2005–2006, 29 704, A.

² Wet van 28 april 2005, Stb. 242.

noodzakelijk zijn. Op 30 juni 2005 heeft de stuurgroep haar rapport «*Lokaal verankerd, nationaal versterkt*» met conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Gelijktijdig met de evaluatie is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar mogelijke modellen voor beheer van de politie uitgevoerd. De bevindingen zijn neergelegd in het rapport «*Beheer beheerst*».

De stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie heeft in haar rapport een aantal knelpunten in het huidige regionale politiebesteding gesignaleerd. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste door de stuurgroep geconstateerde knelpunten. Het betreft in hoofdzaak de besturing en de organisatie en werking van de huidige politieorganisatie.

De besturing van de huidige politieorganisatie

De stuurgroep constateert de volgende knelpunten.

- Er is een spanning tussen het centrale en decentrale domein, waarbij beide domeinen op zoek zijn naar het juiste evenwicht. In een bestel waarin het beginsel «decentraal, tenzij» geldt, hebben de regio's zich, te veel gericht op het decentrale niveau, terwijl het centrale niveau er niet in is geslaagd het «tenzij» vorm te geven en te bewaken. In de praktijk wordt vanuit rijksniveau in belangrijke mate sturing gegeven aan de politieorganisatie op basis van overleg, overreding en prestatiecontracten en in mindere mate op basis van wettelijke instrumenten. Er ontbreekt een «dak» op de regio's waardoor het nationaal belang te weinig voor het voetlicht komt bij de autonome regio's.
- Er is een knelpunt op het vlak van de feitelijke invulling van de taken van het regionale college en de in de praktijk gesignaleerde positionering van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionale college. De functie van het regionale college als bestuurlijk orgaan is uitgehold, mede door de dominante positie van de korpsbeheerder in het bestel. In dat verband vormen de verschillende «petten» van de korpsbeheerder (onder meer als burgemeester van een centrumgemeente, maar ook als korpsbeheerder en voorzitter van zowel het regionale college als de regionale beheersdriehoek) ook een knelpunt.
- De marginale rol van de gemeenteraden bij het vormgeven van het regionale politiebeleid en de zwakke democratische inbedding van het bestel (het zogenaamde «democratische gat»). Direct gekozenen, noch op centraal, noch op decentraal niveau, kunnen rechtstreekse controle uitoefenen op het beleid ten aanzien van de taakuitvoering en het beheer van de korpsen.

De organisatie en werking huidige politieorganisatie

De stuurgroep constateert de volgende knelpunten.

- Hoewel de samenwerking binnen de politie sterk is verbeterd sinds de reorganisatie van de politie, is deze samenwerking nog steeds onvoldoende. De korpsen zijn nog te veel afzonderlijk bezig met het ontwikkelen en invoeren van veranderingen in de korpsen.
- Er ontbreekt een uniforme informatiehuishouding en informatiearchitectuur en er bestaat geen transparantie in de bedrijfsvoeringgegevens.
- De strategische flexibiliteit van de Nederlandse politie is een knelpunt, waardoor landelijke veranderingen maar langzaam tot stand komen.

2.4 Enkele knelpunten nader geïllustreerd

Vornoemde knelpunten laten zich illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

Een groot knelpunt in het huidige politiebesteding is het moeizame proces om met 26 korpsen tot een gezamenlijke aanpak te komen van de complexere

criminaliteitsvormen waarvoor vergaande specialisatie noodzakelijk is. Voorbeelden zijn de bestrijding van de (middel)zware milieucriminaliteit, de financieel economische criminaliteit (onder meer fraude, witwassen en ontneming) en cybercrime. De korpsen hebben voor de aanpak van deze criminaliteitsvormen vaak niet de noodzakelijke specialisten in huis. Omdat het veelal onderzoeken betreft die veel tijd vergen, zijn de onderzoeken bovendien duur. Daarnaast is er niet altijd sprake van zichtbare slachtoffers. Dit maakt dat de aanpak en de organisatorische inbedding van deze criminaliteitsvormen in de korpsen doorgaans te weinig prioriteit krijgt. De Tweede Kamer heeft de beide politieministers met enige regelmaat aangesproken op de taakuitvoering door de politie op deze terreinen. De ministers spreken daarop de korpsbeheerders aan met het verzoek de organisatorische voorwaarden te treffen om de genoemde problematiek aan te pakken. In de praktijk blijkt het daarna vaak een complex en langdurig proces te zijn om met de 26 korpsen daadwerkelijk organisatorische borging te realiseren.

Voor de politiemilieutaak krijgt de politie al sinds 1990 een extra budget. Dit budget wordt in de huidige situatie via de algemene bijdrage aan de korpsen beschikbaar gesteld. In 2001 is in onderzoek geconstateerd dat de politie op het gebied van de basispolitiezorg wel aan milieuhandhaving doet, maar dat de korpsen zich onvoldoende hebben geëquipeerd om relatief complexe milieuzaken op te sporen. Het budget dat voor milieuhandhaving beschikbaar was gesteld, werd daar door de korpsen niet volledig voor aangewend. Op rijksniveau zijn afspraken gemaakt tussen de minister van BZK (uit beheersmatig oogpunt), de minister van Justitie (vanuit de verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke rechtshandhaving) en de staatssecretaris VROM (uit de verantwoordelijkheid voor het milieu) over de aanpak van de (middel) zware milieucriminaliteit. De korpsen is verzocht hier specifieke milieuteams voor in te richten. Het proces om te komen tot de inrichting van die specifieke teams bij alle korpsen heeft een aantal jaar geduurd, waarin de druk vanuit het Rijk steeds hoger moest worden opgevoerd om het doel te bereiken.

Ook de gezamenlijke aanpak van de financieel-economische criminaliteit en cybercrime door de politie komt in het huidige bestel niet goed van de grond. In veel korpsen ontbreekt het aan de noodzakelijke deskundigheid. Om toch een impuls aan deze onderwerpen te geven, hebben de ministers in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007 met de korpsbeheerders afgesproken dat hiervoor gezamenlijk door het openbaar ministerie, de politie en de departementen van BZK en van Justitie programma's worden opgesteld. Het is de bedoeling deze programma's zo snel mogelijk in 2007 vast te stellen, waarna kan worden gestart met de implementatie en uitvoering.

Een ander voorbeeld wordt gevonden in de sturing van de politie door het rijk door middel van de al eerder genoemde prestatieafspraken met de politie. In de huidige situatie worden die vastgelegd in het Landelijk Kader Nederlandse Politie. Het landelijk kader is een overeenkomst tussen de beide politieministers en de korpsbeheerders die daar allen mee moeten instemmen. De daadwerkelijke uitvoering van het landelijk kader ligt in handen van de regionale politiekorpsen en het KLPD. Voor de vaststelling van de bijdrage van ieder korps aan de realisatie van de landelijke prestatieafspraken dienen de ministers in de huidige situatie ook nog eens met alle korpsbeheerders afzonderlijk te onderhandelen. Dit resulteert uiteindelijk in 26 met alle korpsbeheerders afzonderlijk gesloten convenanten. Dat kost veel tijd en inspanning en levert bovenmatig veel bestuurlijke drukte op. Wij hebben dat ervaren zowel bij de totstandkoming van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en de uitwerking daarvan in 26 convenanten als bij het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2007. Dit laatste landelijke kader wordt thans uitgewerkt in 26 afzonderlijke convenanten. Het is overigens de vraag of zonder extra

budget of zonder de druk die voortkomt uit het voornemen om tot een landelijke politieorganisatie te komen ook tot afspraken met de korpsbeheerders zou zijn gekomen. Los hiervan zijn wij ten principale van mening dat wanneer regering en parlement, al dan niet in een landelijk veiligheidsplan, hebben aangegeven welke de landelijke prioriteiten voor de politie zijn, het niet zo kan zijn dat de ministers voor de realisatie daarvan afhankelijk zijn van de uitkomsten van onderhandelingen ter zake met de korpsbeheerders. Eenmaal aanvaard door de Eerste Kamer en in werking getreden, zullen de wijzigingen van de Politiewet 1993 neergelegd in wetsvoorstel 29 704 in dit opzicht weliswaar soelaas bieden maar daarmee zal evenwel niet een ander knelpunt, het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie, worden weggenomen (zie ook de volgende paragraaf).

Een ander voorbeeld waarbij de Minister van BZK afhankelijk is van de medewerking van de korpsbeheerders is de politiesterkte. Daartoe dient de minister in de huidige situatie met elk korpsen afzonderlijk sterkteafspraken te maken die gezamenlijk resulteren in de landelijk gewenste politiesterkte. Ook de totstandkoming van deze sterkteafspraken bleek een proces van onderhandeling en overreding te zijn dat zonder budgetimpuls niet tot resultaat zou hebben geleid.

Met het oog op verdere verbetering binnen de opsporing is in 1998 bij de politie een voorziening opgericht, ABRIO geheten, wat staat voor Aanpak Bedrijfsvoering Recherche Informatiehuishouding en Opleidingen. ABRIO is lange tijd volledig gefinancierd door BZK en Justitie. Vanaf 2002 kon van de landelijke ontwikkelfase worden overgegaan op de implementatiefase. De implementatie van de Abrioproducten is in het huidige bestel een korpsverantwoordelijkheid. Alhoewel het belang van ABRIO door alle partijen wordt onderkend en een aantal van de door ABRIO ontwikkelde producten ook is opgenomen in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en de prestatieconvenanten met de korpsen, bleek uit een onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid begin 2006 dat de implementatie van deze producten niet in ieder korps even voortvarend is opgepakt en dat veel korpsen tegen de afspraak in een eigen invulling hebben gegeven aan de producten die ABRIO heeft opgeleverd.

Een ander belangrijk voorbeeld waaruit blijkt dat het gebrek aan eenheid in beheer en taakuitvoering tot problemen leidt, wordt gevonden in de informatiehuishouding van de politie. De Minister van BZK heeft samen met de korpsbeheerders begin 2000 al de ambitie geformuleerd om te komen tot het standaardiseren van ICT voorzieningen en om de professionele kwaliteit van de ICT naar een hoger niveau te brengen. Deze gezamenlijke beleidsambitie heeft zijn weerslag gevonden in het toenmalige «ICT bestek». Tussen de ministers en de korpsbeheerders heeft over dit onderwerp de afgelopen jaren intensief overleg plaatsgevonden. Bovendien zijn er ten laste van de begroting van het ministerie van BZK extra middelen voor dit doel uitgetrokken. Dit alles heeft echter niet geleid tot het gewenste resultaat namelijk een betere afstemming van de informatiehuishouding tussen de regio's. Hoewel er sinds 2000 afspraken met de regio's bestaan om te komen tot standaardisering en uniformering van de ICT zijn de korpsen er tot op heden niet in geslaagd om binnen het huidige bestel een vorm van een goed werkende nationale informatiehuishouding te realiseren. Ook is er nog altijd niet voor gekozen om te komen tot één financieel systeem voor de korpsen. Gelijksortige knelpunten doen zich eveneens voor op het personele terrein.

Illustratief is ook de totstandkoming van de internet aangifte. In november 2001 heeft de Tweede Kamer een motie (TK, 2001–2002, 28 000 VII, nr. 45)

aangenomen, waarin de regering wordt verzocht in 2003 bij de politie onder meer een concernbrede internet aangiftevoorziening te realiseren. Het Kabinet heeft een dergelijke verruiming als doel in het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (eind 2002) opgenomen. Sindsdien is herhaaldelijk, op verschillende momenten en manieren, geprobeerd te komen tot één landelijke voorziening voor internet aangifte. Op 1-1-2007 zal deze concernbrede voorziening voor internetaangifte nog steeds niet gerealiseerd zijn. Wel beschikken alle korpsen inmiddels over een voorziening voor elektronische aangifte, want in april 2006 is het laatste regionale korps overgegaan tot de invoering van internetaangifte. De korpsen Rotterdam-Rijnmond en Amsterdam-Amstelland beschikken nu echter over een eigen voorziening, die afwijkt van de landelijke internetaangiftevoorziening. Alle overige korpsen zijn wel aangesloten op de landelijke internet aangiftevoorziening. Afsproken is dat begin 2007 door de korpsen het besluit genomen wordt welke van de twee voorzieningen de landelijke standaard zal worden, waarna bezien zal worden op welke termijn vervolgens een landelijke uitrol mogelijk is. Al met al duurt dit proces nu al 5 jaar.

Inmiddels hebben de korpsbeheerders voor samenwerking op het terrein van het beheer de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) opgericht. In eerste instantie richt de VtsPN zich op samenwerking op het gebied van ICT. De korpsen dragen hun ICT-beheerstaken over aan de VtsPN ten behoeve van een doelmatig ICT-beheer. Daar wij van mening zijn dat er op de kortst mogelijke termijn meer eenheid moet komen in het ICT-beheer en de ICT systemen van de Nederlandse politie hebben wij onze medewerking verleend aan de oprichting van het nieuwe samenwerkingsverband.

Hoewel de vorming van de VtsPN zoals aangegeven een stap in de goede richting is, is het kabinet van mening dat de VtsPN geen definitieve oplossing kan bieden voor doelmatig ICT-beheer bij de politie. Het bestuur van de VtsPN lijkt te zwaar en te complex om het beheer efficiënt, effectief en kwalitatief goed te kunnen voeren. Bijkomend probleem is dat door de overdracht van een deel van het beheer van alle afzonderlijke korpsbeheerders naar de VtsPN het democratische gat in het huidige regionale politiebestedel wordt vergroot. Waar de korpsbeheerders op het terrein van het beheer al geen verantwoording afleggen aan een democratisch gekozen orgaan maar aan het regionale college, legt de VtsPN verantwoording over het beheer af aan de korpsbeheerders waarbij in het belang van een doelmatige samenwerking kan worden afgeweken van de wensen van één of enkele korpsbeheerders. Ook los van de VtsPN, zien wij de zwakke democratische inbedding van het bestel (het zogenaamde «democratische gat») als een knelpunt. De bestaande structuur biedt daarvoor geen oplossing. Noch op centraal, noch op decentraal niveau kan de direct gekozen vertegenwoordiging rechtstreeks controle uitoefenen op beheer van de korpsen.

Waar het gaat om problemen op het terrein van beheer, is in het huidige bestel de korpsbeheerder verantwoording verschuldigd aan het regionale college. De praktijk leert niettemin dat de Minister van BZK met name ook over lokale incidenten op het terrein van beheer om tekst en uitleg wordt gevraagd door het parlement. Daar staat tegenover dat de minister beperkt is in zijn mogelijkheden om sturing te geven op het terrein van beheer, aangezien de beheersverantwoordelijkheid primair op regionaal niveau ligt. Ter illustratie verwijzen wij naar enkele kamervragen uit het recente verleden ten aanzien van de salarisafspraken van een korpschef, de discussie over het al dan niet ontslaan van rechercheurs die betrokken waren bij de Schiedammer Parkmoord en politiemedewerkers die in het ene korps ontslagen waren wegens disfunctioneren en in een ander korps weer werden aangenomen.

2.5 Wijziging huidige wet onvoldoende

Sinds de totstandkoming van de Politiewet 1993 worden de Ministers van BZK en van Justitie door het parlement steeds nadrukkelijker aangesproken op en verantwoordelijk gehouden voor ontwikkelingen op zowel het terrein van het beheer van de politie als op het terrein van de taakuitvoering. Enkele aanpassingen van de Politiewet 1993 om die verantwoordelijkheden te ondersteunen met bevoegdheden hebben weliswaar enig soelaas geboden, maar de mogelijkheden om te interveniëren zijn beperkt en op hoofdlijnen georiënteerd. Dit vloeit voort uit het decentrale karakter van het politiebestedel. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 heeft de wetgever uitdrukkelijk gekozen voor een in hoofdzaak decentraal georganiseerd politiebestedel. Daarbij ligt de verantwoordelijkheid voor de politie primair op decentraal niveau, bij de korpsbeheerder en de gezagsdragers. Bij de afbakening en invulling van de onderscheiden verantwoordelijkheden hanteerde de wetgever destijds het uitgangspunt «decentraal, tenzij...». Deze keuze is sinds de totstandkoming van de Politiewet 1993 bij herhaling bevestigd. Dit uitgangspunt stelt grenzen aan onze mogelijkheden om te interveniëren. Zoals gezegd, zijn die mogelijkheden beperkt en op hoofdlijnen georiënteerd.

De Minister van BZK heeft in het huidige bestel de rol van beheerder op afstand. De minister beschikt over instrumenten om, bijvoorbeeld via regelstelling, tot op zekere hoogte richting te geven aan het beheer van de politiekorpsen, maar de beheersverantwoordelijkheid voor de regionale politiekorpsen ligt primair bij de korpsbeheerders. De bestaande balans tussen verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau staat eraan in de weg om op effectieve en efficiënte wijze te komen tot een grotere eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie. In de vorige paragraaf hebben we hiervan enkele sprekende voorbeelden zoals de totstandkoming van de prestatieafspraken en de informatiehuishouding van de politie gegeven. Weliswaar kent de huidige wet de bevoegdheid om aanwijzingen te geven maar in het decentrale bestel betreft dit steeds een corrigerend instrument achteraf dat blijkens de wetsgeschiedenis is bedoeld als een ultimum remedium, en dient te worden toegepast in bijzondere gevallen. In het huidige decentrale politiebestedel, waarin het adagium «decentraal tenzij» nog steeds centraal staat, past het ons inziens niet om een extensieve interpretatie te geven aan deze aanwijzingsbevoegdheid. Daar komt bij dat aanwijzingen in het huidige bestel door de minister(s) worden gegeven aan politiek-bestuurlijk organen die in belangrijke mate een autonome positie innemen.

Met het wetsvoorstel «Versterking rijksbevoegdheden» beogen wij de Politiewet 1993 in die zin aan te passen, dat wij in staat zijn om vooraf in het beleidsproces gericht te sturen op concreet afrekenbare doelstellingen per korps. Daartoe worden in het wetsvoorstel aan de Ministers van BZK en van Justitie bevoegdheden toegekend om landelijke doelstellingen per regio vast te stellen en om de verwezenlijking door de korpsen daarvan, te volgen en, indien nodig, te sturen. Met die bevoegdheden, alsook met de bevoegdheden uit de vigerende Politiewet 1993, kan echter niet de gewenste eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie worden bereikt. Immers in de praktijk blijkt dat het niet of nauwelijks mogelijk is om met 26 korpsbeheerders en 25 rechtspersonen tot een eenheid te komen. Die eenheid is nodig met het oog op een efficiënter en effectiever opererende politie. Daarvoor is een meer fundamentele wijziging van het bestel noodzakelijk.

Ook de stuurgroep trekt de conclusie dat de laatste voorstellen tot wijzigingen van de Politiewet 1993 van de regering niet alle knelpunten in het bestel zullen oplossen. Zo wijst de stuurgroep erop dat het wetsvoorstel

«Versterking rijksbevoegdheden» niet leidt tot voldoende aanpassing van de verhouding tussen regionaal college en korpsbeheerder en dat ook de autonome positie van de korpsen onvoldoende wordt doorbroken. Om de geconstateerde problemen op te lossen is ook volgens de commissie een fundamentele wijziging van het bestel noodzakelijk. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

2.6 Het kabinetsstandpunt

In het kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie dat op 14 oktober 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden heeft het kabinet een reactie gegeven op het advies van de commissie Leemhuis. Het kabinet heeft aangegeven van mening te zijn dat de stuurgroep helder in kaart heeft gebracht waar de problemen binnen het huidige bestel liggen.

In het kabinetsstandpunt is in het licht van de taken die de politie op lokaal, regionaal en landelijk niveau moet uitvoeren, uitgebreid ingegaan op de sterke en zwakke punten van het huidige politiebestedel. Daarbij is onder meer de conclusie getrokken dat het huidige bestel en vooral het beheer van de politie niet zodanig zijn ingericht dat de politie haar taken op een adequate en evenwichtige wijze kan verrichten. De politie is als organisatie te zeer verbrokkeld en vormt als organisatie geen eenheid. Het huidige bestel met 25 afzonderlijke, in hoge mate autonome, regionale korpsen en één landelijk korps, geeft ruimte voor en leidt tot grote verschillen tussen de politiekorpsen in taakuitvoering en werkwijze en in beheersmatige aangelegenheden als de organisatie en de bedrijfsvoering van de politie.

Er is een gebrek aan strategische flexibiliteit bij de politie en daardoor komen noodzakelijke landelijke veranderingen maar langzaam tot stand. Om bijvoorbeeld tot meer eenheid ten aanzien van het beheer te komen, moeten er nu met alle 26 korpsbeheerders onderhandelingen gevoerd worden. Er ontbreekt dan ook een zogenoemd «dak op de regio's» waarmee eenduidige afspraken gemaakt kunnen worden.

Naar de mening van het kabinet is aanpassing van de huidige politieorganisatie daarom noodzakelijk. Het doel van het kabinet is om de politie efficiënter, effectiever en flexibeler te laten opereren zodat de politie voldoende toegerust zal zijn om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen. Door het beheer te centraliseren kan er bijvoorbeeld effectiever gewerkt worden aan de landelijke standaardisatie van de werkprocessen en de informatieproducten zoals het realiseren van een landelijk informatie- en communicatiesysteem en het verbeteren van de analysefunctie. Dit zal de kwaliteit van het politiewerk vergroten. Deze kwaliteitsslag is noodzakelijk om de modernisering en ontwikkelingen van crimineel Nederland bij te houden en voor te zijn. Door het beheer centraal te organiseren zal op termijn in de korpsen bovendien capaciteit kunnen worden vrijgespeeld ten gunste van de operationele taken.

Concluderend zijn de belangrijkste uitgangspunten van het kabinet het komen tot eenheid van beheer voor de Nederlandse politieorganisatie en het meer in evenwicht brengen van de nationale, regionale en lokale belangen.

Het kabinet heeft in het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen aangegeven hoe het nieuwe politiebestedel er uit zal gaan zien.¹ Over het kabinetsstandpunt is met de Tweede Kamer op 8 en 21 februari 2006 van gedachten gewisseld.²

¹ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 628, nr. 25.

² Kamerstukken II, 2005–2006, 29 628, nr. 33.

3. De hoofdlijnen van de nieuwe politieorganisatie

In het onderhavige wetsvoorstel stellen wij een nieuwe politieorganisatie voor die de gesignaleerde bezwaren moet wegnemen en die moet bijdragen aan een politie die in staat is beter invulling te geven aan de eisen welke de maatschappij stelt. Er doet zich zowel lokaal, bovenlokaal, landelijk als internationaal een variatie aan veiligheidsproblemen voor waarbij sprake is van grote verwevenheid tussen de verschillende niveaus. Om de variatie aan veiligheidsproblemen en de veranderingen in de samenleving het hoofd te bieden zal de politie flexibel moeten kunnen opereren op alle niveau's «van de wijk tot de wereld». De politie zal flexibel en slagvaardig moeten kunnen inspelen op al deze veiligheidsproblemen. Dit vraagt om een politieorganisatie die op alle niveaus, van lokaal tot internationaal, adequaat bestuurlijk en gezagsmatig is ingebed. Een grotere eenheid van de politie is daarvoor een voorwaarde.

De eenheid in beheer en taakuitvoering, die in het wetsvoorstel vorm is gegeven, moet leiden tot een efficiëntere en effectiever opererende politie. Deze grotere eenheid mag echter niet ten koste gaan van de lokale en de regionale verankering. De lokale inbedding en de dubbele gezagslijn (de aansturing van de politie door burgemeesters op het terrein van de openbare orde en hulpverlening en de aansturing door het openbaar ministerie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving) vinden wij één van de fundamenten voor het goed functioneren van de Nederlandse politie (zie ook paragraaf 5.1). Ook dient in het nieuwe politiebestedel een juiste balans te ontstaan tussen de lokale, regionale en nationale prioriteiten.

Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van één Nederlandse politieorganisatie met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De regionale korpsen en het KLPD blijven als eenheden binnen deze organisatie bestaan, maar de zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de regio's komt te vervallen. Teneinde de eenheid van de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de taakuitvoering van de politieorganisatie en de samenstellende delen te verzekeren is het noodzakelijk dat de leiding over de organisatie door één orgaan wordt uitgeoefend.

Aan de top van de politieorganisatie komt een directieraad. De directieraad is, naast in de wet specifiek genoemde taken, in algemene zin belast met de leiding (het management) en het beheer van de politie met inachtneming van door de Ministers van BZK en Justitie te geven beleidsregels en aanwijzingen. De directieraad is ten aanzien van het management en het beheer hét aanspreekpunt voor de ministers. De directieraad mandateert beheerstaken aan de korpschefs, vergelijkbaar met de huidige situatie waarin de korpsbeheerder beheerstaken mandateert aan diens korpschef. De functie van korpsbeheerder komt te vervallen. De directieraad wordt verantwoordelijk voor het verzorgen van de «shared services» voor de korpsen.

Om de lokale verankering te waarborgen wordt het gezag over de politie niet gewijzigd. Zo is en blijft de burgemeester verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de openbare orde en hulpverlening in zijn gemeente. De officier van justitie is en blijft verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving. In lijn daarmee zal het zogenoemde lokale driehoeks-overleg, waarin de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef of lokale politiechef overleg voeren over de taakuitvoering van de politie, blijven bestaan.

Op regionaal niveau komt er een regionaal politiebestedel dat evenals het huidige regionale college bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de

hoofdofficier van Justitie. De korpschef neemt deel aan het overleg van het regionale politiebesteding. Evenals het regionale college in het huidige bestel, stelt het regionale politiebesteding in het nieuwe bestel, het regionale beleidsplan en het regionale jaarverslag van de politie vast. In het huidige bestel stelt het regionale college daarnaast ook de regionale beheersstukken vast. Ingevolge dit wetsvoorstel heeft het regionale politiebesteding een instemmingsrecht ten aanzien van deze stukken: de regionale organisatie en het formatieplan (sterkteverdeling) en de regionale begroting (budgetverdeling) en het financieel verslag van de politie.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het regionale politiebeleid zal worden versterkt door middel van het wettelijk verankeren van een «haalplicht» van lokale prioriteiten voor het regionale politiebesteding bij de gemeenteraden. Wij zijn voornemens het vaststellen van een lokaal veiligheidsbeleid verplicht te stellen, waartoe de Gemeentewet zal moeten worden gewijzigd (zie paragraaf 5.5). In paragraaf 6.7 hebben wij de beleidscyclus uitgewerkt.

De Ministers van BZK en Justitie krijgen de bevoegdheid periodiek (tenminste vierjaarlijks) het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten vast te stellen ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Als de actualiteit er om vraagt kunnen de ministers tussentijds bij dringende noodzaak aanvullend beleid en aanvullende prioriteiten vaststellen. Vanzelfsprekend zullen het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten voldoende ruimte moeten laten voor regionaal en lokaal politiebeleid. De ministers zijn daar op aanspreekbaar. Periodiek overleg over de hoofdlijnen van beleid vindt plaats tussen de Ministers van BZK en Justitie en (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebestedingen, de directieraad en het College van procureurs-generaal. In dit overleg zal ook gesproken worden over (de wijze van) de vertaling van het landelijk beleid en de landelijke prioriteiten naar landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau. De verdere uitvoering wordt gelegd bij de directieraad. De regionale politiebestedingen zijn bij het vaststellen van het regionale beleidsplan gebonden aan deze landelijke beleidsdoelstellingen.

Naast deze mogelijkheid om vooraf sturing te geven aan de taakuitvoering krijgen de ministers een doorzettingsmacht in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid aan de regionale politiebestedingen voor die situaties waarin de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau naar de mening van de ministers onvoldoende zeker is.

Ongewijzigd blijft de positie van de Politieacademie als Politie Onderwijs- én Kenniscentrum, met haar taken zoals opgenomen in de Wet op het LSOP en het politieonderwijs ten aanzien van de werving, selectie, het onderwijs en het kennismanagement voor de politie. De landelijke samenhang en eenheid binnen de politie en de verdere professionalisering van de Politie zijn het meest gediend met een Politieacademie die, net als nu, nauw verbonden is met de beroepspraktijk van de politie, vanuit een eigenstandige positie.

De door ons voorgestelde wijzigingen betreffen vooral het bestuur en meer in het bijzonder het beheer van de politie. Het gezag over de politie wijzigt niet: zo zijn en blijven de burgemeester en de officier van justitie onverkort bevoegd en verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de openbare orde en hulpverlening, respectievelijk op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Ook de organisatorische indeling in 25 regionale korpsen en één landelijk korps zal niet wijzigen. De voorgestelde wijzigingen betreffen daarmee vooral een wijziging van de bestuurlijke bovenbouw van de politie die garant moet staan voor een grotere eenheid van de Nederlandse politie en een betere balans tussen lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden en bevoegd-

heden. Aangezien de politie regionaal georganiseerd blijft en er geen veranderingen in het gezag worden voorgesteld zal het dagelijkse politiewerk niet of nauwelijks worden beïnvloed. Het gaat derhalve niet om een grootschalige reorganisatie zoals bij de vorming van het regionale politiebestedel in 1993.

4. Één politieorganisatie

4.1 Één landelijke politieorganisatie

Met de inwerkingtreding van een nieuwe Politiewet zoals door ons voorgesteld wordt het huidige regionale politiebestedel omgevormd tot één landelijke politieorganisatie met een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het doel van deze wijziging is 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 de landelijke belangen wat moet leiden tot een efficiëntere, effectievere en kwalitatief betere politie. De oprichting van één landelijke politieorganisatie biedt ook mogelijkheden voor een meer ketengerichte samenwerking. Zo zal bijvoorbeeld de samenwerking met het eveneens landelijk georganiseerde openbaar ministerie uniformer en daardoor eenvoudiger te realiseren zijn. Door de politie als één organisatie vorm te geven is het niet langer noodzakelijk dat, zoals nu het geval is, tussen nationaal en regionaal niveau onderhandelingen moeten worden gevoerd om die eenheid te realiseren. Problemen op het gebied van uniforme informatiehuishouding en transparantie van bedrijfsvoeringgegevens kunnen binnen één organisatie gemakkelijker worden opgelost. Een landelijke politieorganisatie sluit tevens beter aan bij het landelijke bestuursniveau met democratisch gekozen volksvertegenwoordiging waardoor het democratische gat ten aanzien van het beheer wordt gedicht. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de Politiewet 1993 is gelegen in het feit dat de 25 regiokorpsen en het KLPD niet langer autonoom zijn op het gebied van het beheer. De regio's verliezen hun eigen rechtspersoonlijkheid en de korpsen worden onderdeel van één rechtspersoon: de landelijke politieorganisatie.

Deze landelijke politieorganisatie zal, op grond van artikel 25 van het wetsvoorstel, gaan bestaan uit:

- een directieraad,
- 25 regionale politiekorpsen en
- één landelijk politiekorps (het Korps Landelijke Politiediensten).

De wettelijke beschrijving van de taak van de politie in artikel 3 van het wetsvoorstel, is gelijk aan die in artikel 2 Politiewet 1993. Dat artikel is op zijn beurt weer overgenomen uit de Politiewet 1957.

Aan de taak van de politie verandert dan ook niets. Zoals aangegeven heeft de invoering van de voorgenomen landelijke politieorganisatie geen grote gevolgen voor de huidige organisatorische indeling van de politie. Er blijven voorsnog 25 regionale korpsen en ook het Korps landelijke politiediensten (verder: het KLPD) blijft bestaan. De taken zullen dan ook grotendeels daar worden uitgevoerd waar ze nu ook worden uitgevoerd. Het grote verschil met het huidige bestel is, zoals gezegd, dat de korpsen niet langer autonoom zijn op het terrein van het beheer. De invoering van de landelijke politieorganisatie is er vooral op gericht om een grotere eenheid van de thans te verbrokkelde politie te maken. De centralisatie van het beheer dient dit doel. De grotere eenheid in het beheer kan vele organisatorische belemmeringen wegnemen die nu werken als kunstmatige schotten tussen de verschillende onderdelen van de Nederlandse politie. Die grotere eenheid is noodzakelijk omdat een belangrijk deel van

de politietaken op alle niveau's moeten worden uitgevoerd, op lokaal, regionaal, nationaal en internationaal niveau. Dit besef dringt steeds meer door. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de bestrijding van de zware en georganiseerde criminaliteit en de bestrijding van terrorisme. Een effectieve aanpak van deze vormen van criminaliteit vereist inzet van alle onderdelen van de politieorganisatie en een goede samenwerking tussen deze. Die samenwerking begint met het bijeenbrengen van de bij alle onderdelen van de politie aanwezige informatie voor het opstellen van criminaliteitsbeeldanalyses of de daadwerkelijke aanpak van een criminele organisatie. Binnen één landelijke politieorganisatie, waarin alle onderdelen gebruik maken van dezelfde opsporings- en bedrijfsvoeringssystemen, is deze informatie vele malen eenvoudiger bijeen te brengen dan in het huidige regionale bestel waarin de regiokorpsen gebruik maken van verschillende systemen die onderling niet goed met elkaar kunnen «communiceren». Ook zullen binnen één landelijke politieorganisatie minder belemmeringen bestaan voor operationele samenwerking tussen de verschillende onderdelen van de politie. Zo zullen in de voorgestane landelijke politieorganisatie thans bestaande regionale verschillen in de rechtspositie worden opgeheven. Deze verschillen, zo blijkt in de praktijk, bemoeilijken momenteel de samenwerking. De samenwerking kan in een landelijke politieorganisatie ook aanzienlijk worden verbeterd door het landelijk invoeren van standaardprotocollen en procedures die door vaktechnische experts zijn opgesteld, door het stellen van eisen aan de organisatieonderdelen en aan de opleiding van de rechercheurs en specialisten.

De rijksrecherche en de Koninklijke marechaussee (verder: de KMar) maken geen deel uit van de landelijke politieorganisatie. De KMar staat onder het beheer van de Minister van Defensie en het beheer van de rijksrecherche berust bij het College van procureurs-generaal.

4.2 Rechtspersoonlijkheid

In dit wetsvoorstel stellen wij één landelijke politieorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid voor. Juist vanwege het gegeven dat de politie belast is met de uitvoering van taken ten dienste van zowel lokale als nationale overheden kan de politie niet worden gepositioneerd als een onderdeel van een ministerie (als onderdeel van een bestuursdepartement of als batenlastendienst). Een dergelijke positionering brengt immers het gevaar mee van een te grote en eenzijdige oriëntatie op nationale belangen. Een keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) valt af voor de politie vanwege de gebrekkige maatschappelijke en democratische inbedding die deze vorm voor de «zwaardmacht» van de overheid met zich brengt. Daarom stellen wij in artikel 26 van het wetsvoorstel voor de politie onder te brengen in een daarop toegesneden publiekrechtelijke rechtspersoon (sui generis organisatie) waarbij ook recht wordt gedaan aan de lokale en regionale verankering van het politiebestedel.

In dit wetsvoorstel is aan de ministers van BZK en Justitie een zodanig samenstel van bevoegdheden en sturingsinstrumenten toegekend dat zij inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden. Hierdoor kunnen de Staten-Generaal de ministers effectief aanspreken op het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie, het beheer van de politie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. Aldus is de democratische inbedding van de politie op landelijk niveau sterk verbeterd ten opzichte van de situatie in het regionale politiebestedel.

4.3 De directieraad

De directieraad geeft leiding aan de nieuwe politieorganisatie en is verant-

woordelijk voor het beheer van de politie. Wij hebben dit neergelegd in artikel 28 van het wetsvoorstel. Onder leiding wordt hier verstaan het voeren van het management van de politieorganisatie. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de operationele leiding. Operationeel wordt de politie aangestuurd door het gezag (de burgemeester en de officier van justitie). Het begrip beheer hebben wij nader gedefinieerd in paragraaf 7.1 van deze toelichting. In paragraaf 7.4 komt de verhouding tot de korpschef aan de orde. De directieraad is als het management van de politieorganisatie aanspreekpunt voor de ministers op het gebied van het beheer en de kwaliteit van de taakuitvoering. De directieraad heeft daarnaast een coördinerende taak ten aanzien van de uitvoering van de landelijke prioriteiten. In paragraaf 6 wordt hier nader op ingegaan.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het beheer van de politie. De ministers van BZK en van Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. Daarbij geldt dat de Minister van BZK specifiek politiek verantwoordelijk is voor het landelijke beleid op het gebied van de openbare orde en dat de Minister van Justitie specifiek politiek verantwoordelijk is voor de strafrechtelijke handhaving van onze rechtsorde. Deze minister is verantwoordelijk voor het openbaar ministerie. In het onderhavige wetsvoorstel worden de verantwoordelijkheden van de ministers ondersteund met bevoegdheden, opdat deze ministers hun algehele politieke verantwoordelijkheid jegens de Staten-Generaal kunnen waar maken. Dit is van groot belang met het oog op de democratische inbedding van de politieorganisatie. Op het terrein van beheer is geen sprake meer van een democratisch gat.

Opdat de ministers ten volle inhoud kunnen geven aan hun onderscheiden verantwoordelijkheden met betrekking tot de directieraad is het van belang dat er heldere en eenduidige inlichtingen- en verantwoordingslijnen van de directieraad naar de ministers bestaan en dat zij over adequate sturingsinstrumenten beschikken (zie paragraaf 4.5). De directieraad is gehouden de ministers tijdig, gevraagd en ongevraagd alle inlichtingen te geven die de ministers nodig hebben om inhoud te kunnen geven aan hun taak (artikel 32). De inlichtingenplicht van de directieraad jegens de ministers omvat tevens het geven van de nodige uiteenzettingen en het afleggen van verantwoording over keuzes die de directieraad heeft gemaakt en beslissingen die de raad heeft genomen. Dit kan in voorkomende gevallen aanleiding zijn voor de ministers om gebruik te maken van sturingsinstrumenten die hen ter beschikking staan. Zo kunnen zij algemene en bijzondere aanwijzingen geven (artikel 31). Bij de hier bedoelde aanwijzingen jegens de directieraad gaat om een normaal sturingsinstrument voor de ministers. Dit is anders in de bestaande bestuurlijke verhoudingen binnen het politiebestedel waar aanwijzingen van de minister aan de korpsbeheerder als een «ultimum remedium» worden gezien.

De directieraad stelt jaarlijks een landelijke begroting, een landelijk beheersplan, een landelijke jaarverslag en een jaarrekening voor de politie vast. De ministeriële verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking door de bepaling dat deze stukken de goedkeuring van de Minister van BZK dan wel van beide ministers behoeven (artikel 35, 36 en 39). De taken van de directieraad zijn meer uitgebreid beschreven in paragraaf 7.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

De directieraad zal op grond van artikel 27 van het wetsvoorstel bestaan uit minimaal drie en maximaal vijf leden. Zij worden benoemd bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie, voor een periode van zes jaar. Na omme-

komst van deze periode kunnen zij nog eenmaal worden herbenoemd voor een periode van drie jaar. De leden van de directieraad kunnen bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie, worden geschorst en ontslagen. De leden hebben de status van politieambtenaar en op hen is de rechtspositie van de politie van toepassing. Dit past bij de positionering van de directieraad als onderdeel van de politie en is ook van belang voor de herkenbaarheid van de directieraad voor de korpsen als «hun» raad. De directieraad vormt een essentiële schakel binnen het nieuwe politiebestedel. Het is in onze ogen vanzelfsprekend dat een of meer leden van de directieraad afkomstig is uit de politie dan wel een politieachtergrond heeft. Kennis en ervaring met de politieprofessie is van groot belang om adequaat leiding te geven aan de politieorganisatie. Daarnaast is het, gezien de zware verantwoordelijkheid die de raad heeft op het financiële en economische vlak, van belang dat een lid van de directieraad een financieel-economische achtergrond heeft.

4.4 De regiokorpsen en het KLPD

Ten opzichte van het huidige bestel verandert het aantal van 25 politiekorpsen niet. Dat neemt niet weg dat wij van mening zijn dat een politiekorps vanuit bedrijfsvoeringsoptiek over een zekere minimale omvang moet beschikken om adequate politiezorg te kunnen bieden en de veelheid aan taken van de politie naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarnaast stelt ook de bestuurlijke inbedding van de politie grenzen aan de omvang van een politiekorps. 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. Om dit mogelijk te maken stellen wij in artikel 25, tweede lid, voor de (wettelijke) mogelijkheden om tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen te kunnen komen te vereenvoudigen, namelijk door het aantal regio's bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Na invoering van het gewijzigde bestel zal bezien worden of schaalvergroting in de nieuwe organisatie wenselijk is. De directieraad zal de ministers hier te zijner tijd over adviseren.

De regionale korpsen en het KLPD worden in dit wetsvoorstel wat betreft de beleids- en beheerscyclus zoveel mogelijk op dezelfde wijze georganiseerd. Om tot een goede taakafbakening te komen tussen de regionale korpsen en het KLPD zullen de taken van het KLPD op het terrein van weg, water, spoor, lucht, nationale recherche en de koninklijke en diplomatieke beveiliging nader, niet limitatief, worden aangeduid bij algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 46, tweede lid, van het wetsvoorstel.

4.5 De sturingsinstrumenten van de ministers

De bevoegdheden van de ministers zijn in grote lijnen in te delen in bevoegdheden op het terrein van (het beleid ten aanzien van) de taakuitvoering door de politie en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de politie. Een deel van deze bevoegdheden heeft betrekking op de onderlinge verhouding tussen de ministers en de directieraad. Zoals wij eerder hebben aangegeven, opereert de directieraad onder ministeriële verantwoordelijkheid. Deze bevoegdheden zijn afzonderlijk in beeld gebracht. Hieronder zijn de meest belangrijke bevoegdheden met een

verwijzing naar de artikelen in het wetsvoorstel aangegeven. Deels gaat het hierbij om bestaande bevoegdheden en deels om nieuwe.

Bevoegdheden van de ministers op het terrein van de taakuitvoering

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering door de politie en de eisen met betrekking tot de bekwaamheid van ambtenaren van de politie (artikel 22).
- De ministers stellen tenminste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering door de politie (artikel 19).
- De ministers kunnen het regionale politiebesteding bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie (artikel 42).

Bevoegdheden van de ministers op het terrein van het beheer

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het beheer van de politie, alsmede over de bewapening, de uitrusting en de kleding van de politie (artikel 23).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK worden regels gesteld over het financieel beheer van de politie (artikel 37).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Financiën, worden regels gesteld over de bekostiging van de politie en de verdeling van de bijdragen over de onderdelen van de politie (artikel 38).
- Jaarlijks worden beleidsregels gesteld voor het beheer van de politie door de directieraad (artikel 30).
- De Minister van BZK stelt jaarlijks de bijdragen ten behoeve van de politie vast (artikel 34).
- De door de directieraad opgestelde begroting en jaarrekening van de politie behoeft de goedkeuring van de Minister van BZK (artikelen 35 en 36).
- Bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen behoeven de instemming van de Minister van BZK (artikel 29).

Algemene bevoegdheden van de ministers ten aanzien van de directieraad

- De leden van de directieraad worden bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie, benoemd, geschorst en ontslagen (artikel 27).
- De ministers kunnen de directieraad algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden (artikel 31).
- De directieraad verstrekt de ministers, gevraagd en ongevraagd, de voor de uitoefening van hun taak benodigde inlichtingen (artikel 32).
- Indien de directieraad zijn taak ernstig verwaarloost, kunnen de ministers noodzakelijke voorzieningen treffen (artikel 33).
- Het door de directieraad opgestelde beheersplan en het jaarverslag voor de politie behoeven, de goedkeuring van de ministers (artikel 39).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de beleids- en beheerscyclus van de politie (artikel 40).

In de paragrafen 6 en 7 gaan wij nader in op de diverse bevoegdheden van de ministers.

5. Lokale en regionale verankering

5.1 Inleiding

In dit onderdeel van de memorie van toelichting gaan wij in op de lokale en de regionale verankering van de landelijke politieorganisatie. In de eerste plaats wordt het gezag over de politie belicht. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van het regionale politiebureau en de regionale beleidsdriehoek. Tenslotte komt de rol van de gemeenteraad aan de orde. De lokale verankering van de politie is al sinds jaar en dag een basiswaarde van het politiebureau. Politiezorg moet rekening houden met de plaatselijke bijzonderheden en eigenaardigheden. De politiemans op de straat moet zich in zijn stad kunnen bezighouden met het bieden van politiezorg op een wijze die de burgers van die stad, vertegenwoordigd door de gemeenteraad, nodig vinden. In de ene plaats betekent dat wellicht een extra inzet op het verminderen van de overlast van foutparkeerders, terwijl het in de andere plaats betekent dat er in gebieden waarin veel uitgaansgelegenheden geconcentreerd zijn preventief wordt gefouilleerd. De lokale inbedding van de politieorganisatie is één van de verworvenheden van het huidige bestel die behouden moet blijven en zelfs moet worden versterkt. Die verworvenheid wordt behouden door het lokale gezag over de politie ongemoeid te laten en nog versterkt door de rol van de gemeenteraad te vergroten.

5.2 Het gezag over de politie en de verhouding gezag-beheer

De bepalingen over het gezag over de politie worden in verband met het bovenstaande in dit wetsvoorstel niet gewijzigd (artikelen 11 tot en met 14). Gezag kan gedefinieerd worden als «de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie».

De burgemeester behoudt het gezag wat betreft de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De officier van justitie behoudt het gezag wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en, tenzij in enige wet anders is bepaald, met betrekking tot de taken verricht ten dienste van de justitie. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Vreemdelingenwet 2000 op grond waarvan het gezag over de politie en de Kmar met betrekking tot de daar genoemde taken berust bij de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.

Voor de inrichting van het huidige politiebureau is het onderscheid tussen gezag en beheer bepalend. Dit zal niet anders zijn voor het bestel dat ons met het onderhavige wetsvoorstel voor ogen staat. De gezagsdragers – de burgemeester en de officier van justitie – zijn verantwoordelijk voor het optreden van de politie in hun ambtsgebied. Zij kunnen de politie ter zake aanwijzingen geven en bepalen – in onderling overleg – voor welke taken en met welke intensiteit de politie wordt ingezet. Het is aan degene die belast is met het beheer zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. In dit opzicht is beheer een afgeleide functie van gezag: beheer volgt gezag. Dit betekent dat het beleid dat de gezagsdragers – uiteraard met inachtneming van de landelijk vastgestelde prioriteitenwensen te voeren bepalend is voor de allocatie van middelen, terwijl de (beperkte) beschikbaarheid van die middelen grenzen stelt aan de mogelijkheden die de gezagsdragers hebben. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen. De beheerder is verantwoordelijk voor de wijze waarop de politie voldoet aan de door de gezagsdragers geformuleerde prioriteiten. In de volgende paragraaf werken wij het uitgangspunt

dat de wezenlijke zeggenschap over de politie bij het gezag en niet bij het beheer berust, nader uit voor het regionale niveau.

5.3 Het regionale politiebesteding en de regionale beleidsdriehoek

Voor de decentrale inbedding van de politie is het van belang dat de beleidsmatige aansturing van de politie op regionaal niveau plaatsvindt door een regionaal politiebesteding en dat dit besteding ook invloed heeft op het regionale beheer. Het regionale politiebesteding speelt een belangrijke rol in de lokale verankering van het politiebesteding. Waar de lokale driehoeken van burgemeester, officier van justitie en korpschef de feitelijke inzet van de politie bepalen, gaat het regionale politiebesteding over de verdeling van mensen en middelen binnen de regio. Het regionale politiebesteding krijgt de bevoegdheden die daarbij horen.

Het regionale politiebesteding bestaat, zo bepaalt artikel 41 van het wetsvoorstel, uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van justitie. Feitelijk treedt het in de plaats van het huidige regionale college. Uit zijn midden kiest het regionale politiebesteding een burgemeester als voorzitter. De korpschef, belast met de dagelijkse leiding en het dagelijkse beheer over het politiekorps, is geen lid van het regionale politiebesteding, maar neemt wel deel aan de vergaderingen van het regionale politiebesteding.

Met inachtneming van de landelijke beleidsdoelstellingen voor het desbetreffende regiokorps, stelt het regionale politiebesteding, tenminste eenmaal in de vier jaar, het regionale politiebeleid vast. Het regionale politiebesteding heeft instemmingsrecht op de begroting, het financieel verslag, de organisatie en de formatie voor het korps die door de directieraad zullen worden vastgesteld (artikel 45). Het regionaal politiebesteding gaat daarmee, naast over de beleidsprioritering, ook over de verdeling van het budget en de politiesterke binnen de regio.

De directieraad verdeelt de beschikbare middelen over de regio's aan de hand van de budgetverdeelssystematiek zoals, op grond van artikel 38, tweede lid, vastgesteld door de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Financiën. Het regionale politiebesteding gaat over de besteding van de ter beschikking gestelde middelen in de regio. De korpschef stelt een begroting en organisatie en formatieplan op die past bij het regionale beleidsplan. Deze worden ter instemming voorgelegd aan het regionaal politiebesteding. De stukken worden ter vaststelling verzonden aan de directieraad (artikel 45). De directieraad toetst de stukken op de vraag of deze voldoen aan de wettelijk gestelde eisen en aan de vraag of de verdeling van budget en sterke voldoende waarborgen biedt dat de landelijke doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden (zie par. 7.5.). De verdeling van mensen en middelen over de regio moet vanzelfsprekend aansluiten bij het regionaal beleid zoals vastgelegd in het regionale beleidsplan. Dit wordt evenwel niet beoordeeld door de directieraad, maar door het regionaal politiebesteding. De gezagsdragers bijeen in dit besteding bepalen het beleid en bepalen waar de prioriteiten liggen en waar meer inzet van politieambtenaren of middelen nodig is dan elders. Zij beoordelen vervolgens of het door hen voorgestane beleid op een adequate wijze in de beheerstukken is verwerkt. Indien blijkt dat het gewenste beleid niet met de beschikbare mensen en middelen uitgevoerd kan worden, zal het regionaal politiebesteding keuzes moeten maken en prioriteiten moeten stellen.

Op het moment dat er zich een incidenteel probleem voordoet (bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd waarbij rellen verwacht worden) of een nieuw probleem opdoemt (bijvoorbeeld een sterke toename van woninginbraken

in – een deel van – de regio) waarvoor extra politie-inzet nodig is, is het aan de burgemeester dan wel de officier van justitie om de korpschef te vragen geëigende maatregelen te nemen. Gelijk aan de huidige situatie zal eerst bezien worden of hiervoor ruimte is binnen de sterkte die aan de desbetreffende geografische eenheid van de politie is toegewezen. Als dit niet het geval is, zal op regionaal niveau bekeken moeten worden hoe er binnen de regionale sterkte geschoven kan worden. Ook in dit opzicht verandert er niets. Indien blijkt dat hierin op regionaal niveau niet kan worden voorzien en het regionaal politiebureau van mening blijft dat het probleem moet worden aangepakt, zal of bijstand gevraagd moeten worden vanuit een ander korps of de directieraad benaderd moeten worden met het verzoek iets te doen aan de sterkte van het korps. De directieraad is immers, binnen de door de Minister van BZK gestelde kaders, verantwoordelijk voor de sterkteverdeling over de regio's. Indien geen oplossing wordt gevonden binnen deze kaders zal de Minister van BZK (in overeenstemming met de minister van Financiën) deze moeten bezien en eventueel heroverwegen. Aanpassingen van deze kaders zullen altijd geschieden in overleg met de betrokken partijen.

Het regionale politiebureau stelt zelf regels vast over zijn werkwijze (artikel 41). Het is aan de regionale politiebureaus zelf om bijvoorbeeld te bepalen hoe vaak zij vergaderen, of zij werken met een algemeen bestuur en een dagelijks bestuur en of er gewerkt wordt met stemverhoudingen. Wij zijn van mening dat het regionale bestuur zelf in staat moet worden gesteld dit te regelen op een manier die goed is afgestemd op de lokale omstandigheden. Hiermee volgen wij de al in de Politiewet 1993 gekozen lijn om de regionale colleges vrijheid te geven bij de wijze van uitoefening van de bestuurstaak. In de memorie van toelichting is destijds aangegeven dat «elk college, met inachtneming van de bijzondere situatie in de regio, zelf voorschriften over zijn werkwijze moet vaststellen.

Wel is in de wet bepaald dat bij het staken van de stemmen die van de voorzitter doorslaggevend is. Ook is bepaald dat de vergaderingen als regel openbaar zijn. Het regionale politiebureau vergadert slechts achter gesloten deuren als dat naar het oordeel van het bestuur wenselijk is uit privacyoverwegingen of op gronden, ontleend aan het algemeen belang.

Zowel de beslissingen als de vergaderverslagen van het regionale politiebureau worden ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio, de commissaris van de Koningin, het College van procureurs-generaal en de directieraad. Gemeenteraden worden hiermee in staat gesteld de burgemeester een toelichting te vragen op genomen besluiten en gevoerde discussies. De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal krijgen de stukken toegestuurd om hun onderscheidenlijke rollen op het gebied van het uitoefenen van toezicht op de gezagsuitoefening door respectievelijk de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Vanzelfsprekend ontvangt ook de directieraad de stukken.

De voorzitter van het regionale politiebureau is tevens voorzitter van de regionale beleidsdriehoek, waarvan ook de hoofdofficier van justitie en de korpschef deel uitmaken.

De regionale beleidsdriehoek, neergelegd in artikel 44 van het wetsvoorstel, bereidt de stukken ten behoeve van besluitvorming in het regionale politiebureau voor. Daartoe behoren in elk geval de ontwerpbeleidsstukken (beleidsplan en jaarverslag) en de ontwerpbeheerstukken (organisatie, formatie, begroting en financieel verslag) voor het regionale politiekorps. In paragraaf 6 van deze toelichting gaan wij nader in op de werking van de landelijke en de regionale beleidscyclus en het onderlinge verband tussen beide cycli. Daarbij wordt ook ingegaan op de relatie tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. In paragraaf 7

wordt vervolgens ingegaan op het beheer van de landelijke politieorganisatie en op de financiële cyclus.

5.4. Regionaal Veiligheidsbestuur

Het veiligheidsbestuur wordt gefaseerd vormgegeven. In het wetsvoorstel Veiligheidsregio's wordt de samenvoeging van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij ongevallen en Rampen) vorm gegeven. Dit veiligheidsbestuur wordt verantwoordelijk voor de organisatie van de rampenbestrijding en crisisbeheersing, de organisatie van de GHOR en voor het instellen en instandhouden van de organisatie, belast met de brandweezorg en het voorzien in de meldkamerfunctie.

Op het moment dat zowel het wetsvoorstel Veiligheidsregio's als het wetsvoorstel voor de nieuwe politiewet kracht van wet hebben, zal het regionaal politiebesteduur samengevoegd worden met het regionaal veiligheidsbestuur. Het streven is om dit per 1 januari 2008 te verwezenlijken. Dit zal geschieden in de vorm van invoeringswetgeving bij de politiewet, dan wel bij de wet Veiligheidsregio's. Vanaf dat moment zal er sprake zijn van één regionaal veiligheidsbestuur, waardoor optimaal vorm kan worden gegeven aan een multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid. De geldstromen tussen de organisaties van politie, brandweer en GHOR zullen gescheiden blijven.

Na de integratie van de besturen stelt het bestuur van de veiligheidsregio ten minste eenmaal in de vier jaar onder meer het beleidsplan van de veiligheidsregio en een crisisplan vast; op basis van de politiewet stelt het bestuur eveneens ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het politiekorps vast.

Het bestuur van de veiligheidsregio stelt de onderscheiden documenten vast – met in achtneming van de prioriteiten die op lokaal, regionaal en nationaal niveau worden gesteld – en legt daartussen dwarsverbanden aan. Het bestuur bepaalt dus voor alle hulpverleningsdiensten in de regio en de politie de beleidsprioriteiten. Met betrekking tot de begroting geldt dat het bestuur de begroting voor de veiligheidsregio vaststelt. Het bestuur heeft met betrekking tot de begroting voor het politiekorps een instemmingsrecht: de directieraad stelt deze vast. De verschillen in de beleids- en financiële cycli, ook waar het gaat om de relatie tot het rijksniveau, laten onverlet dat er op regionaal niveau één bestuurlijk orgaan is waar het lokale, het regionale en het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering van alle onder de veiligheidsregio vallende organisaties samenkomen en die op basis daarvan het beleid voor al deze organisaties vaststelt. Door deze verantwoordelijkheid bij één bestuursorgaan te leggen is de samenwerking binnen de veiligheidsregio gezekerd. Op een aantal terreinen zal intensieve samenwerking tussen deze organisaties nodig zijn. Het bestuur van de veiligheidsregio ontwikkelt ook daarvoor het beleid, zodat op het niveau van de regio de gezamenlijke aanpak van de onveiligheid kan worden vormgegeven.

Zolang het regionale politiebesteduur niet is geïntegreerd met het veiligheidsbestuur voor brandweer en GHOR, blijven beide besturen naast elkaar bestaan. Voor de periode tot aan het moment van de integratie maken de besturen van de veiligheidsregio en de politie afspraken over de manier waarop de multidisciplinaire samenwerking op het terrein van de rampen- en crisisbeheersing en het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer wordt vormgegeven.

5.5 De gemeenteraad

Vanuit een oogpunt van een stevige lokale verankering van de politie en de regierol van het gemeentebestuur ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid hechten wij sterk aan inbreng door de gemeenten bij het vormgeven van het politiebeleid. Daarom wordt in artikel 45 van dit wetsvoorstel voorzien in de verplichting voor het regionale politiebestuur om tijdig de gemeenteraden in de regio te vragen welke lokale prioriteiten zij willen inbrengen ten behoeve van het regionale beleidsplan. De door de gemeenteraden aangedragen prioriteiten worden ter bespreking en besluitvorming in het regionale politiebestuur ingebracht. Aan de gemeenteraad zal worden teruggekoppeld op welke wijze zijn inbreng in het beleidsplan wordt verwerkt.

Voor een verdergaande versterking van de lokale betrokkenheid bij het politiebeleid, is het belangrijk dat gemeenteraden zelf investeren in hun bijdrage. Het vaststellen van lokaal veiligheidsbeleid als basis voor de inbreng van de gemeenteraad in het politiebeleid is daarbij van groot belang. Wij zijn daarom voornemens gemeenten te verplichten tot het ontwikkelen van een lokaal veiligheidsbeleid. Dit veiligheidsbeleid vormt de basis waarop men prioriteiten aan de politie kan stellen ten behoeve van het regionale politiebeleidsplan. Een wijziging van de Gemeentewet hiertoe zal worden voorbereid. Bij inwerkingtreding van deze wijziging zal de zogenaamde haalplicht van het regionaal politiebestuur vervangen worden door deze brengplicht voor de gemeenten. Voor de tussentijd ligt het in de rede dat het regionale politiebestuur voorrang geeft aan lokale prioriteiten die gebaseerd zijn op een lokaal veiligheidsbeleid waarin de gemeente ook de eigen bijdrage heeft aangegeven. Daarnaast hechten wij eraan dat gemeenteraden bij hun prioriteitstelling de burger in hun gemeenten actief betrekken.

Het bovenstaande stelt eisen aan de inrichting van de politieke beleids-cyclus in relatie tot die van gemeenten. Om dit proces goed vorm te geven zullen gemeenten en politieregio's procesafspraken moeten maken over de aanlevering van gemeentelijke inbreng die past in de beleidscyclus van zowel politie als gemeente. Hierbij is belangrijk dat voorkomen wordt dat het proces in een bepaald stadium stopt en vertraging ondervindt.

De gemeenteraden kunnen op grond van artikel 76 van het wetsvoorstel administratief beroep bij de commissaris van de Koningin instellen tegen besluiten van het regionale politiebestuur. Het beroepschrift gaat vergezeld van de zienswijze van de burgemeester en wordt ingediend door tussenkomst van de voorzitter van het regionale politiebestuur. Om vertraging van de regionale besluitvorming te voorkomen, is ervoor gekozen de hoofdregel van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen en geen schorsende werking toe te kennen aan het instellen van beroep. Dit is thans ook het geval. De commissaris van de Koningin beoordeelt vervolgens of het besluit van het regionale politiebestuur op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaken in de betrokken gemeente. Is dit het geval, dan geeft de commissaris van de Koningin het regionale politiebestuur een termijn waarbinnen deze een besluit moet nemen dat wel recht doet aan dit belang.

Aangezien er geen wijzigingen in de gezagsverantwoordelijkheid van de burgemeester zijn aangebracht blijft de gemeenteraad het orgaan waaraan de burgemeester verantwoording aflegt over het optreden van de politie ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Ook dient hij zich te verantwoorden voor zijn optreden in het regionale politiebestuur. De gemeenteraad kan de burgemeester ter verantwoording

roepen over onder meer de wijze waarop hij de gemeentelijke inbreng heeft verdedigd in het regionale politiebeleid. Overigens merken wij op deze plaats op dat de burgemeester zich in het regionale politiebesteding niet alleen dient te richten op het belang van goede politiezorg in diens gemeente maar ook op het belang van goede politiezorg in de gehele regio.

6. Het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie

6.1 Inleiding

Op deze plaats wordt ingegaan op de werking van de landelijke en de regionale beleidscyclus en de koppeling tussen beide cycli. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de relatie tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Onder het beleid ten aanzien van de taakuitvoering wordt verstaan de keuze welke politietaken prioritair zijn en het vaststellen van doelstellingen op die taakvelden. Het tempo waarin en de wijze waarop de doelstellingen worden gerealiseerd kunnen ook deel uitmaken van het beleid.

6.2 De landelijke beleidsdoelstellingen

De ministers voeren, overeenkomstig artikel 20 van het wetsvoorstel, periodiek, in beginsel twee maal per jaar, overleg met de directieraad, de voorzitters van de regionale politiebestedingen en het College van procureurs-generaal. In dit overleg wordt gesproken over:

- De vaststelling van de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering door de politie,
- de doelstellingen voor ieder politiekorps ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen (zie 6.3) en
- de verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen (zie 6.5).

Wat betreft de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering door de politie laten de ministers zich adviseren door de voorzitters van de regionale politiebestedingen en het College van procureurs-generaal. Mede op basis van deze adviezen stellen de ministers een ontwerp op voor de landelijke beleidsdoelstellingen.

De adviezen waarborgen dat de landelijke beleidsdoelstellingen goed aansluiten bij onderwerpen die op regionaal niveau spelen. Voorbeelden van dergelijke onderwerpen zijn de aanpak van veelplegers en overlast. Daarnaast zullen de ministers ook landelijke beleidsdoelstellingen benoemen met betrekking tot specifieke taakgebieden die op regionaal niveau vaak niet als prioritair worden gezien, bijvoorbeeld omdat het criminaliteitsvormen betreft die regio-overschrijdend zijn. Voorbeelden van dergelijke beleidsdoelstellingen zijn internationale rechtshulp en financieel-economische criminaliteit. Ter voorbereiding van de besluitvorming over de landelijke beleidsdoelstellingen voeren de ministers natuurlijk ook overleg met andere relevante partijen zoals bijvoorbeeld de Politieacademie (LSOP), de VNG en hulpverleningsinstanties.

Het ontwerp voor de landelijke beleidsdoelstellingen wordt besproken in bovenbedoeld overleg. De voorzitters van de regionale politiebestedingen en het College van procureurs-generaal zullen in dat overleg toetsen of het ontwerp aansluit bij hun adviezen en in hoeverre het ontwerp ruimte laat voor regionale inkleuring en voor regionaal en lokaal beleid. Het overleg richt zich in deze fase op het bereiken van overeenstemming over de landelijke beleidsdoelstellingen. Dit overleg waarborgt dat de landelijke beleidsdoelstellingen aansluiten bij onderwerpen die op regionaal niveau

spelen en voldoende ruimte laten voor de regionale en de lokale prioriteiten van de afzonderlijke korpsen.

Indien in de praktijk blijkt dat ondanks de hiervoor beschreven zorgvuldige procedure de lokale/regionale prioriteiten in de knel dreigen te komen vanwege de nationale prioriteiten, bijvoorbeeld door bijzondere regionale omstandigheden, kan de voorzitter van het regionaal politiebureau hierover in overleg treden met de ministers.

Met de bevoegdheid om landelijke beleidsdoelstellingen vast te stellen, neergelegd in artikel 19 van het wetsvoorstel, kunnen de ministers op landelijk niveau sturing geven aan de taakuitvoering door de politie. In beginsel stellen de ministers gezamenlijk ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie. De ministers doen dit vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Indien daarvoor bijzondere redenen zijn, kunnen de landelijke beleidsdoelstellingen tussentijds worden gewijzigd of aangevuld. Uit de woorden «bijzondere redenen» volgt al dat in de praktijk terughoudend met deze mogelijkheid moet worden omgegaan. Dit is deels om de politie in staat te stellen de organisatie op de gestelde beleidsdoelstellingen in te richten en deels om niet af te wijken van de bestaande beleidsdoelstellingen. Nieuwe beleidsdoelstellingen kunnen immers, bij gelijkblijvende politiecapaciteit, van invloed zijn op de uitvoering van bestaande beleidsdoelstellingen.

Zodra de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering zijn vastgesteld, doen de ministers hiervan mededeling door overlegging ervan aan de Staten-Generaal (artikel 19). Hierdoor wordt de democratische inbedding van het landelijke politiebeleid versterkt.

6.3 De doelstellingen op korpsniveau ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen

Na de vaststelling van de landelijke beleidsdoelstellingen worden in het periodieke overleg tussen de ministers, de voorzitters van de regionale politiebesturen, het College van procureurs-generaal en de directieraad (op hoofdlijnen) afspraken gemaakt over de doelstellingen op korpsniveau ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen. Uitgaande van de door de ministers vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen en deze afspraken stelt de directieraad voor ieder regionaal politiekorps en waar van toepassing ook voor het KLPD de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen (artikel 21). Het toedelen van de doelstellingen op korpsniveau door de directieraad gebeurt met inachtneming van de omstandigheden in de regio's en de korpsen omdat de veiligheids- en criminaliteitssituatie in de regio en het aanvankelijke prestatieniveau per politiekorps kan verschillen. De gecombineerde doelstellingen van alle politiekorpsen gezamenlijk zullen moeten leiden tot het behalen van de landelijke beleidsdoelstellingen. Het College van procureurs-generaal en de betrokken politiebesturen worden gehoord over de vaststelling van de bedoelde doelstellingen op korpsniveau. Daarbij wordt gestreefd naar overeenstemming tussen de genoemde partijen.

6.4 Het regionale beleid

Het regionale politiebureau stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebureau, ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast (artikel 41, zesde lid en artikel 45). In dit beleidsplan is aangegeven hoe de doelstellingen voor dat korps zullen worden gerealiseerd.

In lagere regelgeving op basis van artikel 40 zullen nadere regels worden gesteld over de beleids- en beheerscyclus van de politie. Hieronder geven wij kort weer wat in aanvulling op de wet in deze regelgeving zal worden opgenomen.

Het regionale politiebesteduur zal de gemeenteraden in de regio verzoeken tijdig de lokale prioriteiten kenbaar te maken ten behoeve van het opstellen van het ontwerp van het regionale beleidsplan (artikel 45, lid 1). De korpschef van het regionale politiekorps stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van beleidsplan op. Dit ontwerp wordt opgesteld op basis van de inbreng van de gemeenteraden in de betrokken regio, de inbreng van het regionale politiebesteduur en de door de directieraad toegedeelde landelijke beleidsdoelstellingen voor het korps. Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur in de beleidsdriehoek zendt de korpschef het beleidsplan aan het regionale politiebesteduur. Het regionale politiebesteduur stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur, het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast. Zodra het beleidsplan is vastgesteld, wordt dit aan de directieraad gezonden. Het instemmingsrecht van de voorzitter van het regionale politiebesteduur en de hoofdofficier van justitie in het regionale politiebesteduur, is neergelegd in artikel 41, zesde lid, van het wetsvoorstel.

Het regionale beleidsplan wordt gezonden aan de directieraad. De directieraad zal bezien of de vastgestelde landelijke doelstellingen op korpsniveau in het beleidsplan zijn opgenomen en of aangegeven is op welke wijze het korps deze beoogt te verwezenlijken. Indien de landelijke beleidsdoelstellingen in het beleidsplan onvoldoende zijn geborgd, kunnen de ministers, hierop geattendeerd door de directieraad, op grond van artikel 42 van het wetsvoorstel, ieder vanuit zijn onderscheiden verantwoordelijkheid, in overeenstemming met de andere minister, een bijzondere aanwijzing geven aan het regionale politiebesteduur. Behoudens spoedeisende gevallen worden deze bijzondere aanwijzingen schriftelijk gegeven, gehoord het regionale bestuur.

6.5 De beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en verantwoording

Onverminderd de zeggenschap van het bevoegd gezag is de korpschef verantwoordelijk voor de uitvoering van het regionaal beleidsplan. Over de realisatie van het regionale beleidsplan legt de korpschef verantwoording af in de regionale beleidsdriehoek en in het regionale politiebesteduur.

De korpschef stelt jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps op. De resultaten die in het voorafgaande jaar zijn behaald met de verwezenlijking van de door de in het beleidsplan opgenomen doelstellingen maken deel uit van het jaarverslag. Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur met het ontwerpjaarverslag, zendt de korpschef het ontwerpjaarverslag toe aan het regionale politiebesteduur.

Het regionale politiebesteduur stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast (artikel 45, lid 1, en 41, lid 6). Zodra het jaarverslag is vastgesteld wordt dit aan de directieraad gezonden. De directieraad stelt op basis van de regionale jaarverslagen en het jaarverslag van het KLPD een landelijk jaarverslag op. Dit landelijke jaarverslag zal nadrukkelijk ingaan op de door de korpsen bereikte resultaten op het terrein van de landelijke beleidsdoelstellingen. Het jaarverslag behoeft op grond van artikel 39, derde lid, van het wetsvoorstel, de goedkeuring van de ministers en wordt door hen aan de Staten-Generaal

gestuurd. Op deze wijze wordt de Staten-Generaal jaarlijks geïnformeerd over de bereikte resultaten ten aanzien van de landelijke beleidsdoelstellingen. Ook hierdoor wordt de democratische inbedding van het landelijke politiebeleid versterkt.

De realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen zal ook aan de orde komen in het periodieke overleg tussen de ministers, de voorzitters van de regionale politiebesturen, het College van procureurs-generaal en de directieraad. Naar aanleiding van dit overleg kan een herijking van de landelijke beleidsdoelstellingen plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren indien in de praktijk blijkt dat de realisatie van bepaalde beleidsdoelstellingen sneller of langzamer gaat dan aanvankelijk was beoogd maar ook als gevolg van het benoemen van aanvullende landelijke beleidsdoelstellingen.

6.6 Het beleid voor de taakuitvoering van het KLPD

In paragraaf 4.4 hebben wij al opgemerkt dat de beleids- en beheerscyclus van de regionale korpsen en het KLPD zo veel mogelijk op dezelfde wijze wordt georganiseerd. Dit uitgangspunt heeft tot de volgende procedure geleid voor de totstandkoming en vaststelling van de beleidsstukken van het KLPD.

Ten minste eenmaal in de vier jaar stelt de korpschef het ontwerp-beleidsplan op en jaarlijks het ontwerpjaarverslag. In het ontwerp-beleidsplan zijn de doelstellingen opgenomen die door de directieraad voor het KLPD zijn vastgesteld (zie ook paragraaf 6.3). In het ontwerpjaarverslag wordt verslag gedaan van de bereikte resultaten ten aanzien van de doelstellingen uit het beleidsplan. Het beleidsplan en het jaarverslag worden, op grond van artikel 51 van het wetsvoorstel, met instemming van de Ministers van BZK en van Justitie en het hoofd van het landelijk parket vastgesteld in het overleg dat deze periodiek met de korpschef hebben. Dit overleg tussen de ministers van Justitie en van BZK, het hoofd van het landelijk parket en de korpschef, neergelegd in artikel 50 van het wetsvoorstel, moet worden gezien als de landelijke tegenhanger van het regionale politiebureau waar de regionale beleidsstukken worden vastgesteld. Voor deze wijze van beleidsmatige aansturing van het KLPD, met inbegrip van de betrokkenheid van de beide ministers daarbij, is gekozen 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. Zo worden enkele taken van het KLPD, bijvoorbeeld de persoonsbeveiliging door de DKDB, niet uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie maar onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Voor de goede orde merken wij op dat de Minister van BZK deel uitmaakt van deze beleidsvierhoek als de bewindspersoon die op landelijk niveau verantwoordelijk is voor de openbare orde en niet langer, zoals nu nog het geval is, als korpsbeheerder. Het beheer van het KLPD is immers overgegaan naar de directieraad.

6.7 De beleidscyclus

De hoofdlijnen van de beleidscyclus zijn, als aangegeven, in het wetsvoorstel zelf opgenomen; de nadere uitwerking daarvan, zoals de wijze waarop de ontwerpstukken tot stand komen, geschiedt bij algemene maatregel van bestuur. De uitgewerkte beleidscyclus ziet er in grote lijnen als volgt uit.

De landelijke beleidsdoelstellingen (artikelen 19 en 20)

- De Ministers van Justitie en BZK stellen gezamenlijk ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten

aanzien van de taakuitvoering van de politie. Over deze vaststelling wordt overleg gevoerd met de voorzitters van de regionale politiebesturen, het College van procureurs-generaal en de directieraad. Indien er bijzondere redenen zijn kunnen de landelijke beleidsdoelstellingen tussentijds worden gewijzigd of aangevuld.

- Zodra de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering zijn vastgesteld, doen de ministers hiervan mededeling door overlegging ervan aan de Staten-Generaal.

De doelstellingen op korpsniveau ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen (artikelen 20 en 21)

- De ministers voeren overleg met de voorzitters van de regionale politiebesturen, het College van procureurs-generaal en de directieraad over de doelstellingen voor ieder korps ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen.
- Uitgaande van de landelijke beleidsdoelstellingen en de afspraken uit het bovenbedoelde periodieke overleg stelt de directieraad voor ieder regionaal politiekorps en waar van toepassing ook voor het KLPD de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen.

Het regionale beleid (artikelen 45 en 41, lid 6)

- Het regionale politiebesteding verzoekt de gemeenteraden van de gemeenten in de regio tijdig de lokale prioriteiten kenbaar te maken ten behoeve van het opstellen van het ontwerp van het regionale beleidsplan.
- De korpschef stelt ten minste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van beleidsplan op. Dit doet hij op basis van de lokale en de regionale prioriteiten en de landelijke doelstellingen voor het korps.
- Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding zendt de korpschef het beleidsplan aan het regionale politiebesteding.
- Het regionale politiebesteding stelt met inachtneming van de landelijke beleidsdoelstellingen en met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast. Het beleidsplan wordt gezonden aan de directieraad.
- Als het regionale politiebesteding onvoldoende rekenschap heeft gegeven van de landelijke doelstellingen voor dat korps, kunnen de ministers een bijzondere aanwijzing geven aan het regionale politiebesteding. Behoudens spoedeisende gevallen worden deze bijzondere aanwijzingen schriftelijk gegeven, gehoord het regionale bestuur (artikel 42).

Beleidsverantwoording op regionaal niveau (artikelen 45 en 41, lid 6)

- De korpschef stelt jaarlijks het jaarverslag op. In het jaarverslag wordt verslag gedaan van de door het korps bereikte resultaten ten aanzien van de in het regionale beleidsplan opgenomen doelstellingen.
- Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding zendt de korpschef het jaarverslag aan het regionale politiebesteding.
- Het regionale politiebesteding stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast.
- Het jaarverslag wordt gezonden aan de directieraad.

Van beleidsverantwoording op regionaal niveau naar beleidsverantwoording op landelijk niveau (artikel 39)

- Mede op basis van de jaarverslagen van de korpsen stelt de directieraad jaarlijks het jaarverslag voor de Nederlandse politie op.

- Het jaarverslag voor de politie behoeft de goedkeuring van de ministers. Goedkeuring aan het jaarverslag kan door de ministers worden onthouden als dit jaarverslag niet voldoet aan de door de ministers gestelde eisen.
- De ministers zenden het jaarverslag aan de Staten-Generaal.

7 Beheer

7.1 Inleiding

De Minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Dit betekent dat de Minister van BZK politiek aanspreekbaar is op het beheer van de politieorganisatie. De wet verschaft de Minister van BZK verschillende instrumenten voor het stellen van kaders waarbinnen de directieraad zorgdraagt voor het beheer van de politieorganisatie (zie ook paragraaf 4.5). De directieraad is voor het gevoerde beheer verantwoordig schuldig aan de Minister van BZK (zie ook paragraaf 4.3). Onverminderd de verantwoordelijkheid van de directieraad voor het beheer van de politie, is de korpschef verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van zijn korps. De korpschef legt hierover verantwoording af aan de directieraad.

Beheer betreft de zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie. Tot het beheer behoort het treffen van maatregelen op dat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert.¹ Het gaat bij beheer om onder andere de inrichting van de politieorganisatie (structuur, territoriale en functionele geleding), de werkprocessen, de zorg voor personeel en middelen van de politie, alsmede de verdeling van mensen en middelen over de territoriale en functionele eenheden dan wel de werkprocessen. Er zijn ten aanzien van het beheer drie verantwoordelijkheidsniveaus te onderscheiden. De Minister van BZK, de directieraad en de korpschef. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de bevoegdheden van de verschillende partijen, de financiële cyclus, de centrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het politiepersoneel en de rechtspositie.

7.2 Beheersbevoegdheden

Zoals aangegeven, is de Minister van BZK politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Om zijn verantwoordelijkheid voor het beheer waar te kunnen maken krijgt de Minister van BZK in dit wetsvoorstel een aantal noodzakelijke sturingsinstrumenten tot zijn beschikking. Bij de omschrijving van de bevoegdheden behorend bij deze verantwoordelijkheid is rekening gehouden met de verantwoordelijkheid die de Minister van Justitie heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de uitvoering van bepaalde politietaken ten dienste van justitie. De Minister van Justitie is immers verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en daarmee ook voor het functioneren en presteren van de politie op dit terrein. De politie dient in staat te zijn zich zo goed mogelijk van zijn taak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te kwijten. Zo is bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie van de politie van groot belang voor het functioneren van de politie in concrete gevallen. De Politiewet zal de Minister van Justitie derhalve instrumenten moeten geven opdat deze zo nodig kan opkomen voor de belangen voor de behartiging waarvan hij een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Zo dient de Minister van Justitie ook te beschikken over mogelijkheden om het beheer van de politie te kunnen beïnvloeden, daar waar het beheer voorwaardenscheppend is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de vervulling van taken ten dienste van de justitie.

¹ Kamerstukken II 1991–1992, 22 562, nr. 3, blz. 41.

Ten eerste worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 23 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Minister van BZK, regels gesteld omtrent het beheer, waaronder de bewapening, kleding en uitrusting van de politie. Indien de regels inzake het beheer eisen bevatten die ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de vervulling van taken ten dienste van de justitie moeten worden gesteld, wordt de voordracht gedaan in overeenstemming met de Minister van Justitie (artikel 23, tweede lid). Naast de specifiek genoemde onderwerpen zullen bij de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van huisvesting, ICT-voorzieningen en kwaliteit van het gegevensbeheer.

Daarnaast zullen, zoals hiervoor reeds is aangegeven, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 22 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Ministers van BZK en Justitie gezamenlijk regels worden gegeven omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering en de eisen die worden gesteld aan de bekwaamheid van de politieambtenaren. Hierbij gaat het om regels met betrekking tot de inrichting van de organisatie met daaraan gekoppeld specifieke kwaliteitseisen ten behoeve van de benoemde organisatie-eenheden en kwaliteitseisen aan de werkprocessen. Bij eisen aan de inrichting valt bijvoorbeeld te denken aan de aanwezigheid van technische recherche in elk korps of een samenwerkingsverband van korpsen die minimaal aan een aantal bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Deze regelgeving heeft ook tot doel te bewerkstelligen dat er meer eenheid tussen de korpsen komt op het vlak van inrichting, werkprocessen (de procesarchitectuur van de Nederlandse politie) en de kwaliteit van de politie. Wat betreft de eisen met betrekking tot de bekwaamheid van ambtenaren van de politie kan het bijvoorbeeld gaan om eisen met betrekking tot de aanstelling van ambtenaren, eisen met betrekking tot taken of functies. Deze eisen moeten in acht worden genomen bij de vaststelling door de ministers van de inrichting van het politieonderwijs zoals bedoeld in artikel 14 van de Wet op het LSOP. Met de keuze om de lagere regelgeving ten aanzien van het beheer enerzijds en omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering en de kwaliteitseisen anderzijds in twee artikelen onder te brengen, wordt precies aangegeven bij welke minister de verantwoordelijkheid voor de diverse onderwerpen ligt. Wij achten het van belang dat daarover helderheid bestaat. Het is voorts een kwestie van wetgevingstechniek of er met betrekking tot het beheer en de vereisten voor een goede taakuitvoering één dan wel twee algemene maatregelen van bestuur zullen worden vastgesteld.

Voorts worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 37 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Minister van BZK regels gesteld over het financiële beheer van de politie. Hierbij gaat het onder andere om de voorwaarden en voorschriften die aan bijdragen gesteld kunnen worden. Dit betekent dat ook in de toekomst naast een algemene bijdrage, bijzondere bijdragen verstrekt kunnen worden aan de directieraad waaraan specifieke eisen ten aanzien van de inzet van de middelen dan wel bepaalde prestaties gekoppeld kunnen worden. Voorts zullen bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud en de inrichting van de jaarlijks door de directieraad op te stellen begroting en jaarrekening, alsmede over de financiële stukken van de korpsen. De procedure voor de goedkeuring van de begroting en jaarrekening van de politie en de gevolgen van het onthouden van deze goedkeuring door de Minister van BZK zullen hier eveneens hun regeling vinden. Ten slotte zullen bij of krachtens de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het vermogen van de politie.

Regels met betrekking tot de bekostiging van de politie en de verdeling van de jaarlijkse bijdragen over de onderdelen van de politie worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Financiën (artikel 38).

Naast de meer structurele eisen die bij of krachtens de hierboven genoemde algemene maatregelen van bestuur worden gesteld, krijgt de Minister van BZK de bevoegdheid om op grond van artikel 30 van het wetsvoorstel jaarlijks beleidsregels vast te stellen voor het beheer van de politie door de directieraad. In deze jaarlijkse beleidsregels kunnen kwantitatieve en kwalitatieve eisen worden gesteld voor prestaties op het gebied van beheer. De beleidsregels kunnen alle aspecten van het beheer betreffen. Wij denken hierbij aan bijvoorbeeld ICT en kaders op het vlak van personeelsontwikkeling. Deze laatste categorie van beleidsregels – kunnen – betreffen aspecten van professionaliteit zoals integriteit en geloofwaardigheid van personeel alsmede de flexibiliteit en diversiteit (streefpercentages) en de inzetbaarheid van het personeel.

Op grond van artikel 31 van het wetsvoorstel kunnen de ministers de directieraad bovendien algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. Wij merken reeds op dat deze aanwijzingsbevoegdheid, anders dan de aanwijzingsbevoegdheden onder de huidige wet, niet het karakter van een «ultimum remedium» draagt.

7.3 De directieraad

De directieraad is belast met de leiding en het beheer van de politie (artikel 28, eerste lid). Hij is daarmee het aanspreekpunt van de politie voor de Ministers van BZK en Justitie. Over het gevoerde beheer is de directieraad verantwoordelijk schuldig aan de Minister van BZK (zie ook paragraaf 4.3). Onder het begrip «leiding» wordt nadrukkelijk niet begrepen de operationele leiding. Immers, operationeel wordt de politie aangestuurd door het gezag.

Met betrekking tot de financiën, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de politieorganisatie heeft de directieraad een sturende en bepalende rol ten opzichte van de korpsen. De taak van de directieraad omvat:

- a) het, overeenkomstig de voorschriften van de Minister van BZK, jaarlijks opstellen van een geconsolideerde begroting en jaarrekening van de politie;
- b) het, binnen de regels die de Minister van BZK stelt in overeenstemming met de minister van Financiën, verdelen van het budget over de korpsen;
- c) het, overeenkomstig de voorschriften van de Minister van BZK, uitvoeren van het jaarlijks onderhoud van het budgetverdeelstelsel;
- d) het toezicht houden op de begrotingen van de korpsen;
- e) het, binnen de regels en kaders die de Minister van BZK geeft, ontwikkelen en invoeren van één uniform beleid voor het beheer van de politie. Te denken valt aan de ontwikkeling van een product- en procesarchitectuur, een uniform personeelsbeleid (zoals één loopbaanbeleid, competentie management, bevordering van mobiliteit, uniformering en centralisering van de (salaris)administratie etc) of de ontwikkeling van een uniform huisvestingsbeleid;
- f) de realisatie en instandhouding van één uniforme ICT-infrastructuur bij de politie; het wegnemen van technische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen onderdelen van de politie onderling en tussen de politie en haar ketenpartners;
- g) het verzamelen en laten genereren van eenduidige en transparante

- gegevens van korpsen over de bedrijfsvoering en taakuitvoering in een landelijke database mede ten behoeve van de ministeries van BZK en van Justitie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;
- h) het toezicht op de bedrijfsvoering bij de korpsen;
 - i) de uitvoering van de vertaling van het door de ministers vastgestelde landelijke beleid en de landelijke prioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering in voor ieder politiekorps afzonderlijk vast te stellen landelijke beleidsdoelstellingen (zie ook paragraaf 6 van deze toelichting);
 - j) het rapporteren over de uitvoering van zijn taken en het verschaffen van inlichtingen aan beide ministers.

De directieraad is verantwoordelijk voor het verzorgen van de «shared services» op het terrein van het beheer van de politie. De wijze van organiseren van deze shared service voor de politie is niet wettelijk vastgelegd. Dit wordt aan de directieraad overgelaten. Wij kunnen ons daarbij voorstellen dat de directieraad ervoor kiest dit in de vorm van een gemeenschappelijke beheersdienst te organiseren. De Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland kan in de toekomst hierin opgaan. De invulling van de shared service zal deels overeenkomen met de taken die belegd zijn bij de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland en heeft een nauw verband met de uitkomsten van de onderzoeken die in het kader van het project «shared services» van de Raad van Hoofddcommissarissen zijn uitgevoerd.

Het door de directieraad gevoerde beheer zal rekening dienen te houden en samenhang moeten vertonen met de operationele mogelijkheden van de korpsen en met de prioriteitstelling zoals in de regio's door de regionale politiebesturen bepaald is. Dit om te verzekeren dat het beheer voldoende dienstbaar zal zijn aan het lokale en regionale gezag.

Ter bevordering van het functioneren van de politie zal de directieraad periodiek overleggen met de korpschefs over de ontwikkeling en uitvoering van het beheer. Gezien de verantwoordelijkheid van de korpschefs voor de dagelijkse leiding en het dagelijks beheer van de korpsen is het voor de hand liggend dat de directieraad hen betreft bij besluitvorming door de directieraad over beheerszaken. De huidige raad van hoofddcommissarissen kan daarbij een rol spelen. Het is echter aan de directieraad en de korpschefs gezamenlijk om te bepalen op welke wijze daaraan wordt vorm gegeven.

De directieraad stelt, op grond van artikel 39, elk jaar een beheersplan op waarin wordt aangegeven op welke wijze hij invulling geeft aan zijn taken op het gebied van beheer en waarin wordt aangegeven op welke wijze uitvoering gegeven wordt aan de beleidsregels zoals gesteld door de Minister van BZK.

7.4. De korpschef

Gelet op de cruciale positie van de korpschef als hoogste ambtenaar van een politiekorps op regionaal niveau vinden wij het gewenst om in dit wetsvoorstel de positie van de korpschef vast te leggen. Dit komt tot uitdrukking in artikel 43 van het wetsvoorstel. De korpschef geeft leiding aan zijn korps. Het gaat hier zowel om management, als om operationele leiding; het laatste uiteraard onder aansturing van het bevoegd gezag. Hij is lid van de beleidsdriehoek en neemt deel aan de vergaderingen van het regionale politiebesteduur. In het wetsvoorstel wordt de dagelijkse leiding van het korps en het dagelijks beheer nadrukkelijk neergelegd bij de korpschef. Dit betekent dat de korpschef verantwoordelijk is voor het primaire proces en voor de dagelijkse uitvoering van het beheer binnen zijn korps overeenkomstig de door de directieraad vastgestelde instructie.

Verdergaande specificatie van de taak van de korpschefs zal door de directieraad in deze instructie worden vastgelegd. Hierin kunnen aanwijzingen gegeven worden voor de uitvoering van zijn taken en kunnen bevoegdheden van de directieraad aan de korpschef gemandateerd worden, vergelijkbaar met de wijze waarop de korpsbeheerder onder de huidige wet bevoegdheden mandateert aan diens korpschef. Wij denken hierbij aan bevoegdheden zoals het aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan van medewerkers in zijn korps, uitgaven tot een bepaald plafond etc. Duidelijk is dat de instructie voldoende ruimte moet bieden aan de korpschef om leiding te kunnen geven aan zijn korps.

Door het vastleggen van de taken en bevoegdheden in één instructie wordt voor een ieder – ook voor derden – helder wat de taak- en competentie afbakening is tussen de korpschefs en de directieraad. De korpschef zal derhalve net als in de huidige situatie de nodige professionele ruimte behouden om keuzes te maken over de inzet van politie. Hierbij merken wij wel op dat de korpschef zijn management- en beheerstaken en bevoegdheden uitoefent onder de eindverantwoordelijkheid van de directieraad; hiërarchisch is hij immers ondergeschikt aan de directieraad en over zijn functioneren is hij verantwoording schuldig aan de directieraad. De operationele bevoegdheden oefent hij uit onder eindverantwoordelijkheid van het gezag.

7.5. De financiële cyclus en de beheerscyclus

In dit wetsvoorstel zijn de hoofdlijnen van de financiële cyclus vastgelegd. De financiële cyclus en de beheerscyclus zullen nader in lagere regelgeving worden uitgewerkt op grond van de artikelen 37, 38 en 40.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, worden de regels voor de systematiek voor de verdeling van het budget door de directieraad (het bekostigingssysteem) vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Financiën. Deze systematiek is voor de directieraad bepalend voor de verdeling van het budget dat aan de politieorganisatie wordt toegekend over de regio's en het KLPD. De directieraad houdt, namens de ministers, het bekostigingssysteem actueel.

De directieraad geeft leiding aan het begrotings- en verantwoordingsproces van de politie. De directieraad stelt op basis van landelijke geüniformeerde voorschriften en op basis van een geüniformeerd landelijk informatiesysteem begrotingen en jaarrekeningen vast. Binnen de politieorganisatie zal het stelsel van baten en lasten gehanteerd worden.

Het begrotingsproces – nader bij algemene maatregel van bestuur te regelen – zal er op hoofdlijnen als volgt uitzien.

A. Begrotingsproces

- In de departementale begroting van BZK zal – gelijk aan de huidige situatie – een beleidsartikel komen waarin de uitgaven en ontvangsten voor de Nederlandse politie zijn opgenomen.
- De directieraad stelt een *kaderstellende* hoofdlijnenbegroting en meerjarenraming op waarin onder andere wordt aangegeven hoe het politiebudget wordt verdeeld over de regionale korpsen en het KLPD. Deze hoofdlijnenbegroting wordt als bijlage van de departementale begroting ter informatie aangeboden aan de Staten-Generaal. De Kamers kunnen bij de begrotingsbehandeling hun invloed door middel van moties uitoefenen.
- De korpschef stelt binnen de kaders zoals gesteld door de directieraad een concept regionale (meerjaren)begroting en een daarbij behorend organisatieformatieplan op (de vertaling van de bijdrage in mensen,

- middelen gekoppeld aan de realisatie van het regionale aandeel in de landelijke beleidsdoelstellingen).
- De korpschef brengt deze conceptstukken in de regionale beleidsdriehoek in.
 - Met instemming van de voorzitter van het regionale politiebesteding en de hoofdofficier van justitie worden de stukken ter instemming aan het regionale politiebesteding voorgelegd.
 - De korpschef biedt na instemming door het regionale politiebesteding de stukken aan de directieraad aan ter vaststelling. De besluiten van het regionale politiebesteding strekkende tot instemming met de begroting, organisatie en formatie behoeven op grond van artikel 41, zesde lid, instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding.
 - De directieraad toetst de regionale stukken (meerjaren-begroting, organisatie en formatieplan) op de vraag of deze voldoen aan de wettelijk gestelde eisen en aan de vraag of de verdeling van mensen en middelen voldoende waarborgen geeft dat de landelijke doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden.
 - De directieraad stelt, na instemming van de ministers en het hoofd van het landelijk parket, de begroting, de organisatie en de formatie vast voor het Korps landelijke politiediensten (artikel 51).
 - De directieraad maakt op basis van de aangeboden korpsbegrotingen een geconsolideerde (meerjaren)begroting en biedt deze aan de Minister van BZK aan voor het begin van het begrotingsjaar.
 - De geconsolideerde begroting wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Minister van BZK en wordt door de minister ter informatie aangeboden aan de Staten-Generaal (artikel 35).

B. Verantwoordingsproces

- De korpsen leveren in het voorjaar hun financiële verantwoording aan bij de directieraad. Deze maakt hier een geconsolideerde jaarrekening van die wordt voorgelegd aan de concernaccountant.
- De directieraad stuurt de geconsolideerde jaarrekening voor goedkeuring aan de Minister van BZK (artikel 36).
- De minister van BZK verantwoordt de besteding van het totale politiebesteding budget aan de Staten-Generaal in de departementale jaarrekening.

7.6 Personeelsbeleid en rechtspositie

De nieuwe politiewet beoogt de eenheid van de politie te bevorderen. Gezien het belang van personeelsbeleid binnen de politieorganisatie voor de noodzakelijke versterking van de samenhang en de kwaliteit bij de politie besteden wij in deze memorie van toelichting hieraan apart aandacht. De Minister van BZK krijgt de beschikking over sturingsinstrumenten, waarmee hij kaders voor het personeelsbeleid kan stellen. Zowel in de regels gesteld bij of krachtens de algemene maatregel(en) van bestuur inzake de taakuitvoering, kwaliteitseisen en het beheer als in de jaarlijkse beleidsregels voor het beheer zullen eisen gesteld worden op het gebied van personeel, materieel en uitrusting. Te denken valt aan integriteitseisen, diversiteitseisen, mogelijke toegespitste eisen aan de bekwaamheid van medewerkers die zich met specifieke taken bezig houden en eisen aan kleding en uitrusting. De directieraad draagt zorg voor de uitvoering van die eisen met (op onderdelen) mandatering aan de korpschefs.

Alle medewerkers in dienst van de rechtspersoon politie krijgen met dit wetsvoorstel de status ambtenaar van politie. De rechtspositie van alle ambtenaren van politie, waar dan ook werkzaam, zal gelijkwaardig zijn. De nu bestaande verschillen in rechtsposities zullen geleidelijk worden opgeheven. Hierover zal nader overleg worden gevoerd met de vakbonden. De

rechtspositie en de bezoldiging zullen, zoals in de bestaande situatie, worden neergelegd in algemene maatregelen van bestuur. De politieambtenaren worden aangesteld door de directieraad. De directieraad is ook het bevoegd gezag als het gaat om schorsing en ontslag. Deze bevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan de korpschef.

Gezien de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor het beheer van de politie is in dit wetsvoorstel bepaald dat de vaststelling van het arbeidsvoorwaardenbeleid en de daaruit voortvloeiende rechtspositieregelgeving bij de Minister van BZK ligt (artikel 53). Dit betekent dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor de onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden (politie-cao) en de resultaten daarvan vastlegt in de rechtspositieregelgeving. Hiermee wordt ook één uniform arbeidsvoorwaardenpakket voor alle politieambtenaren gewaarborgd. Als gevolg van deze op centraal niveau vastgestelde arbeidsvoorwaarden, wordt voorts de éénduidige toepassing van de rechtspositieregelingen gerealiseerd. De uitvoering van de CAO-afspraken zal door de directieraad geschieden.

De Minister van BZK zal zich ter voorbereiding van de onderhandelingen met de vakbonden moeten verstaan met het politieveld. In dat proces zal een goede wisselwerking moeten plaatsvinden tussen de Minister van BZK en de directieraad. De directieraad zal in overleg met de korpschefs moeten aangeven wat bijvoorbeeld arbeidsvoorwaardelijk wenselijk dan wel noodzakelijk is, voor een goede uitoefening van de functie van politieambtenaar. De directieraad staat de Minister van BZK bij in de onderhandelingen, als feitelijk werkgever, over bijvoorbeeld een politie-cao of nadere eisen rond bewapening en kleding, of voert deze onderhandelingen namens hem.

De Minister van BZK zal uitdrukkelijk verantwoordelijk blijven voor het LMD-beleid voor ambtenaren van politie van schaal 15 en hoger. Alle ambtenaren van de politie van schaal 15 en hoger worden bij koninklijk besluit benoemd. Dit zal worden neergelegd in de regels gesteld op grond van artikel 52, tweede lid. In vergelijking met de Politiewet 1993 blijft de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de voordracht van dergelijke benoemingen onveranderd. Ook de Minister van Justitie blijft op dezelfde wijze als thans het geval is hierbij betrokken. Dit geldt ook voor de gezagsdragers en de voorzitters van het regionale politiebureau; de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie blijven bij de diverse benoemingen betrokken. Behoud van de samenhang tussen ontwikkeling en benoemingen is van essentieel belang voor een effectief integraal stelsel voor het landelijk management development (LMD) en benoemingen. Op deze wijze kan de synergie tussen beide processen worden gewaarborgd.

7.7 De Politieacademie (LSOP)

De Politieacademie (LSOP) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opleidingen voor de politieambtenaren (initiële en postinitiële opleidingen). De Politieacademie is verder belast met het examineren van de studenten die de initiële en postinitiële opleidingen hebben gevolgd, met het ondersteunen van de landelijke werving en het uitvoeren van de selectie van de studenten voor de initiële opleidingen. Daarnaast is de Politieacademie verantwoordelijk voor het overdragen van kennis aan de politie en het bijdragen aan de ontwikkeling van de uitoefening van de politietaken waarop het onderwijs is gericht en het ontwikkelen of het verzorgen van andere dan bovenbedoelde initiële- en postinitiële opleidingen van een door de Minister van BZK of de Minister van Justitie (eventueel na overleg met andere ministers) aan te wijzen categorie van personen. De taken en bevoegdheden van de Politieacademie zijn neerge-

legd in de Wet op het LSOP en het politieonderwijs (artikel 3 Wet op het LSOP en het politieonderwijs).¹

De Politieacademie zal geen onderdeel uitmaken van het nieuwe politiebestel, omdat het geen politieorganisatie is die in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende regels zorgdraagt voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De Politieacademie is een onderwijs- en kenniscentrum dat één duidelijk en herkenbaar veld bestrijkt, waarin kennis en expertise betreffende het politiewerk is en wordt opgeslagen, verwerkt en uitgedragen en daarmee een eigen aard en identiteit heeft. Het zijn van een onderwijs- en kenniscentrum volgt ook uit de keuze voor het stelsel van politieonderwijs. Mede tegen de achtergrond van de gewenste vermaatschappelijking, is het politieonderwijs zo veel mogelijk afgestemd op de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek. Dit maakt tevens de in-, door- en uitstroom van studenten van en naar het regulier onderwijs mogelijk. Ook is de onafhankelijkheid en kwaliteit van het politieonderwijs als beroepsonderwijs op deze manier het beste gewaarborgd.

De Politieacademie is natuurlijk wel nauw verbonden met de politiepraktijk. Door de duale inrichting van het politieonderwijs, waarbij studenten afwisselend leren op de werkplek en op school, zijn de beroepspraktijk en het politieonderwijs direct met elkaar verbonden. Hierover zal dan ook voortdurend afstemming plaatsvinden tussen de directieraad en de Politieacademie, evenals over de personeelsvoorziening van de politie.

8 Rijksrecherche

8.1 Inleiding

De rijksrecherche voorziet in de behoefte aan een opsporingsinstantie die een onafhankelijk, vertrouwelijk en onpartijdig onderzoek kan instellen naar vermeend strafbaar gedrag binnen de overheid, zonder dat het onderzoek beïnvloed wordt door enige vorm van belangenverstrengeling of naar buiten toe de schijn daarvan wekt. De rijksrecherche levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van de integriteit van en het vertrouwen in de overheid.

In de huidige Politiewet 1993 wordt de rijksrecherche slechts indirect beschreven. In artikel 43, eerste lid, van de huidige wet, staat dat het College van procureurs-generaal, ten behoeve van door de Minister van Justitie aan te wijzen taken, beschikt over bijzondere ambtenaren van politie. Wij menen dat de huidige grondslag voor de organisatie van de rijksrecherche deze geen recht doet en achten het van belang de bijzondere positie en het gewicht van de rijksrecherche in de nieuwe Politiewet beter tot uitdrukking te brengen. Daartoe dient de rijksrecherche een eigen plaats in de Politiewet te krijgen.

Wij stellen voor de rijksrecherche als zodanig in hoofdstuk 4 van de wet te benoemen naast de politie. Voorgesteld wordt in dit hoofdstuk bepalingen op te nemen met betrekking tot onder andere de taak en het beheer van de rijksrecherche.

De term «bijzondere ambtenaren van politie» uit de huidige wet kan vervallen. Ook de rijksrechercheurs zijn immers «ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak». Zij zijn niet zo zeer bijzondere ambtenaren, als wel politieambtenaren werkzaam bij een organisatie met een bijzondere taak.

¹ Wet van 22 januari 2003, Stb 2003, 52.

8.2 De verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal voor de inzet en het beheer van de rijksrecherche

Het College van procureurs-generaal (in deze paragraaf verder aan te duiden als het College) blijft in dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de beslissing of de rijksrecherche wordt ingezet, alsmede voor het beheer van de rijksrecherche. De ophanging van de rijksrecherche aan het College waarborgt dat de rijksrecherche daadwerkelijk onafhankelijk van belangen en partijen kan opereren.

De ophanging van de rijksrecherche aan het College impliceert dat de rijksrecherche geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon politie. Wij hebben daar bewust voor gekozen, met het oog op de eis van onafhankelijkheid van de rijksrecherche ten aanzien van de politieorganisatie, die voortvloeit uit artikel 2 EVRM (het recht op leven). De positieve verplichting van staten onder artikel 2 EVRM, gelezen in samenhang met de algemene plicht uit artikel 1 EVRM, impliceert dat staten een effectief onderzoek dienen in te stellen naar situaties waarbij burgers als gevolg van geweld om het leven zijn gekomen¹. In het geval van betrokkenheid van overheidsfunctionarissen dient de staat te bewerkstelligen dat zij aansprakelijk worden gehouden voor doden die ze hebben veroorzaakt². Artikel 2 van het EVRM verlangt dan ook dat het onderzoek naar schietincidenten waarbij politieambtenaren zijn betrokken – een belangrijke taak van de rijksrecherche – geschiedt door een voldoende onafhankelijk van de politie gepositioneerde organisatie³.

De positionering van de rijksrecherche bij het hoogste orgaan van het openbaar ministerie is voorts wenselijk met het oog op de onderzoeken die zij verricht naar ernstige strafbare integriteitschendingen als fraude en corruptie binnen de overheid.

Ingevolge het huidige artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 1993 is de Minister van Justitie nog belast met het beheer van de bijzondere ambtenaren van politie. Het feitelijke beheer van de rijksrecherche is echter al per 1 januari 1998 overgegaan naar het College. Thans wordt dan ook voorgesteld het beheer van de rijksrecherche formeel wettelijk bij het College onder te brengen. Daartoe strekt artikel 57 van het voorstel. Het College wordt daartoe bijgestaan door de directeur van de rijksrecherche. Nu het College beheerder is van de rijksrecherche regelt het voorgestelde artikel 59 dat de ambtenaren van de rijksrecherche worden aangesteld, geschorst en ontslagen door het College.

Het College blijft net als nu het geval is verantwoordelijk voor de beslissing of de rijksrecherche in een voorliggend geval met het doen van een onderzoek zal worden belast. Dit wordt in het voorstel tot uitdrukking gebracht in artikel 55, eerste lid. Een door de rijksrecherche in te stellen onderzoek wordt vervolgens uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie.

De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor de inzet van de rijksrecherche en de door haar ingestelde onderzoeken. De politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het openbaar ministerie strekt zich uit tot de wijze waarop het College invulling geeft aan het beheer over de rijksrecherche. De kosten voor de rijksrecherche komen ten laste van zijn begroting. Nu de rijksrecherche gelet op haar taakstelling bovendien veelal onderzoek verricht naar politiek gevoelige zaken, wordt voorgesteld te bepalen dat de in artikel 58 genoemde beleids- en beheersstukken steeds de goedkeuring van de Minister van Justitie behoeven. De goedkeuring van het beleidsplan wordt gegeven na overleg met de Minister van BZK. Het overleg strekt er toe de taken van de

¹ (EHRM (GC), 8 juli 1999, *Çakici – Turkije* (appl. no. 23 657/94), r.o. 86).

² (EHRM, 13 juni 2002, *Anguelova – Bulgarije* (appl. no. 38361/97; EHRC 2002, 63, GdJ), r.o. 137).

³ (EHRM, 10 november 2005, *Ramsahai – Nederland*, no. 52 391/99, r.o. 405–408).

rijksrecherche en die van de politie op elkaar af te stemmen. Het jaarverslag wordt de Minister van BZK toegezonden.

8.3 Wettelijke taakomschrijving

Wij stellen voor de taak van de rijksrecherche op hoofdlijnen in de wet op te nemen. De meerwaarde van de rijksrecherche als organisatie belast met onafhankelijk en onpartijdig onderzoek naar vermeend strafbaar gedrag binnen de overheid wordt aldus in de wet verankerd.

Op grond van het huidige artikel 43, eerste lid, van de Politiewet 1993, zijn de taken van de bijzondere ambtenaren van politie neergelegd in de Taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie, een regeling van de Minister van Justitie van 25 maart 1994 (Stcrt. 1994, 64). Daar staat slechts in dat de Procureur-Generaal bijzondere ambtenaren van politie kan belasten met het doen van onderzoek en het verlenen van bijstand. Naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie functioneren rijksrecherche¹ en om te voorkomen dat de rijksrecherche op te veel zaken wordt ingezet, heeft de toenmalige Minister van Justitie aan het College verzocht een voorstel voor inzetcriteria te doen. Aan de hand van een drietal daartoe door de toenmalige Minister van Justitie geformuleerde algemene uitgangspunten² heeft het College vervolgens de Aanwijzing Taken en inzet rijksrecherche³ vastgesteld. Inmiddels hebben deze criteria voor inzet van de rijksrecherche zich in de praktijk bewezen. Zij liggen dan ook ten grondslag aan de taakafbakening in dit wetsvoorstel, welke er toe strekt de inzet van de rijksrecherche in beginsel te beperken tot onderzoeken die door een politiekorps of een andere opsporingsdienst niet met de vereiste mate van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en vertrouwelijkheid verricht zouden kunnen worden.

De primaire taak van de rijksrecherche, overeenkomstig genoemde uitgangspunten, is neergelegd in artikel 55, eerste lid en tweede lid, onderdeel a. Het College kan de rijksrecherche belasten met een onderzoek naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren, indien inzet van de rijksrecherche is aangewezen om iedere schijn van partijdigheid te vermijden bij een onderzoek naar een feit dat de integriteit van de overheid kan aantasten en dat is begaan door natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan.

Het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid maakt het mogelijk de rijksrecherche bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te belasten met andere onderzoeken naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren, doch slechts indien dit is aangewezen gelet op de bijzondere deskundigheid van de rijksrecherche.

Op de verschillende elementen van de taakomschrijving wordt in het artikelsgewijs deel van de toelichting nader ingegaan. Daar zullen wij ook een toelichting geven op ons voorstel om de ministers de bevoegdheid te verlenen de samenwerking tussen de politie en de rijksrecherche te regelen (artikel 61) en om een bepaling over bijstand aan de rijksrecherche op te nemen (artikel 67).

9. Toezicht, bijstand en klachtenbehandeling

9.1 Toezicht en inspectie

Ten opzichte van het huidige bestel zijn de wijzigingen in het wetsvoorstel met betrekking tot het toezicht en de inspectie beperkt. Deze onderwerpen zijn zoveel mogelijk in lijn gebracht met de nieuwe landelijke politieorganisatie.

De commissaris van de Koningin ziet toe op de gezagsuitoefening in zijn

¹ Het rapport van de commissie functioneren rijksrecherche – getiteld «Naar gerichte inzet en sturing» – is bij brief van 17 mei 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1999–2000, 26 084, nr. 5). De commissie onderschreef zonder meer de noodzaak van het bestaan van de rijksrecherche, maar uitte ook kritiek op haar functioneren. De commissie concludeerde onder andere dat onvolgende selectieve inzetcriteria leidden tot een te brede taakstelling voor de rijksrecherche.

² Brief van 17 mei 2000 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1999–2000, 26 084, nr. 5.

³ Stcrt. 2002, 15, pag. 9.

provincie ten aanzien van de handhaving van openbare orde en de hulpverlening (artikel 18) en het College van procureurs-generaal behoudt het toezicht op de gezagsuitoefening met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Daar de verantwoordelijkheid van beide ministers in het nieuwe landelijke politiebestedel groter is dan in het huidige regionale politiebestedel is het wenselijk het landelijke toezicht op de politie te intensiveren en te versterken. Door verscherpt toezicht kunnen de ministers zicht houden op de effectiviteit van het hen ter beschikking staande sturingsinstrumentarium. Wij zien op het terrein van het toezicht een krachtige en centrale rol weggelegd voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). De IOOV houdt toezicht op de taakuitvoering, het beheer van de politie, de kwaliteitszorg door de politie, de kwaliteit van de politieopleidingen en de examinering en verricht indien daar in bijzondere gevallen reden toe is onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is. Dit laatste tenzij de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt naar het desbetreffende voorval. Het gaat overigens niet zozeer om nieuwe taken voor de inspectie als wel om herformulering van de taken die een intensivering van de bestaande taken tot uitdrukking brengt. Het toezicht is geregeld in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel. Voor een nadere uitwerking van hetgeen de bevoegdheden van de inspectie inhouden, zij verwezen naar het artikelsgewijze deel van deze toelichting.

9.2 Bijstand

Een bijstandsregeling blijft ook nu de politie wordt omgevormd tot één Nederlandse politieorganisatie nodig. Uitgangspunt is en blijft dat bijstand ten behoeve van de handhaving van de openbare orde plaats vindt in de bestuurlijke lijn (burgemeester en Minister van BZK), terwijl de bijstand ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde plaats vindt in de justitiële lijn (officier van justitie, College van procureurs-generaal en Minister van Justitie).

Ten opzichte van de huidige wet wordt in het onderhavige wetsvoorstel de bijstandsregeling vereenvoudigd door de rol van de commissaris van de Koningin in de bijstandsregeling te schrappen. Wij menen dat het in de gewijzigde politieorganisatie voor de hand ligt dat de Minister van BZK beslist over verzoeken om bovenregionale bijstand ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Op deze wijze kan sneller over bijstandsverlening worden besloten. Een afschrift van het verzoek om bijstandsverlening op het vlak van openbare orde en handhaving zal naar de Commissaris van de Koningin worden gezonden zodat deze kennis kan nemen van de ontwikkelingen binnen zijn ambtsgebied en daarmee zijn rol als toezichthouder op de gezagsuitoefening door de burgemeesters goed kan invullen.

Voorts is het in de nieuwe politieorganisatie niet langer nodig een aparte bijstandsprocedure voor de regionale korpsen en het KLPD in te richten. Nieuw is de mogelijkheid van wederkerige bijstand van de politie aan de Kmar. Op de details van de bijstandsregeling, neergelegd in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, zal worden ingegaan in het artikelsgewijze deel van de toelichting.

9.3 Klachtenbehandeling

Met ingang van 1 maart 2004 is de klachtregeling aangepast aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten te realiseren was het van belang dat de klachtregeling van de Awb ook voor de politie ging gelden. Enkele aanvullingen op de klachtregeling van de Awb waren voor de politie

echter noodzakelijk vanwege de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de klachtenregeling zoals deze in maart 2004 is ingevoerd. De gewijzigde klachtenregeling van maart 2004 wordt in 2008 geëvalueerd. Aangezien de klachtenregeling in 2004 is gewijzigd vinden wij het op dit moment niet opportuun om de bestaande klachtenregeling drastisch aan te passen of te wijzigen. Volstaan is met het aanpassen van bovengenoemde klachtenregeling aan het nieuwe politiebestedel. Dit betekent dat in het nieuwe wetsvoorstel de vaststelling en uitwerking van de klachtenregeling wordt overgelaten aan de directieraad, respectievelijk – voor de onder hen ressorterende ambtenaren die met een politietaak zijn belast – het College van procureurs-generaal en de Minister van Defensie (artikel 78, respectievelijk, 79, eerste lid). Alle regiokorpsen zullen voortaan één en dezelfde klachtenregeling kennen, waardoor er geen regionale verschillen in klachtenregelingen meer zullen bestaan. Dit draagt bij aan de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten. De korpschef draagt zorg voor de behandeling van een klacht die is ingediend over een gedraging van een ambtenaar van de politie. Deze bevoegdheid is aan de korpschef geattribueerd, omdat klachten over regionale ambtenaren van politie beter op regionaal niveau kunnen worden behandeld.

Klachten die betrekking hebben op de korpschef worden niet door hemzelf, maar door de directieraad behandeld en bij de directieraad ingediend.

10. Implementatie

Ter voorbereiding van de beoogde aanpassing van het politiebestedel is een programmaorganisatie in het leven geroepen door de Ministers van BZK en Justitie. Voor de goede orde wordt hier vermeld dat daadwerkelijke implementatie van de beoogde aanpassingen pas zal geschieden na parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. In betrokkenheid van de politie bij het programma, dat bestaat uit enkele projecten, wordt voorzien. Doelstelling van het programma is de voorbereiding van de nieuwe politieorganisatie tot het moment waarop de directieraad voor de Nederlandse politie wordt geïnstalleerd en de Nederlandse politie één organisatorische eenheid vormt. Aan de Tweede Kamer zal het programmaplan worden aangeboden.

De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2008. De invoering zal worden gerealiseerd via een invoeringswet.

11. Reacties¹

Over het conceptwetsvoorstel zijn gesprekken gevoerd met het korpsbeheerdersberaad (KBB), de raad van hoofdcommissarissen (RHC), de VNG, het College van procureurs-generaal en een aantal burgemeesters niet zijnde korpsbeheerders. De VNG en het College hebben vervolgens ook een schriftelijk advies uitgebracht.

De VNG stelt zich op het standpunt dat de ministers binnen de huidige wet over voldoende sturingsinstrumenten beschikken om de politieorganisatie te sturen. De VNG ziet niet in waarom de aansturing van de politie op nationaal niveau met de invoering van het wetsvoorstel zal veranderen. Ook de RHC heeft in de mondelinge consultatie aangegeven een nieuwe Politiewet niet nodig te vinden. Bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel «Versterking rijksbevoegdheden» hebben wij reeds uitvoerig toegelicht waarom de sturingsinstrumenten van de ministers in de huidige Politiewet 1993 niet voldoende zijn. Met voorliggend wetsvoorstel wordt bovendien niet alleen beoogd om de sturing van de ministers op de politieorganisatie te verbeteren, maar vooral om eenheid

¹ Bijlagen ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

in de politieorganisatie te verkrijgen en de democratische inbedding van de politieorganisatie te verbeteren. In de paragrafen 2 en 3 is uitvoerig ingegaan op de voorgeschiedenis en de redenen om te komen tot dit wetsvoorstel.

De VNG geeft aan dat met de voorgestelde wijzigingen het democratisch gat op regionaal en lokaal niveau groter zal worden. Dit punt is ook door het KBB in de mondelinge consultatie naar voren gebracht. De RHC daarentegen geeft aan het democratisch gat slechts een formele kwestie te vinden: materieel gezien zou hiervan geen sprake zijn, veiligheid heeft de volle aandacht van de gemeenteraden, meer dan ooit tevoren.

Met het «democratisch gat» wordt bedoeld op het ontbreken van democratische controle op de functie van de korpsbeheerder en de wijze waarop hij het beheer van het regionale politiekorps voert. Dit probleem wordt opgelost in het huidige wetsvoorstel. Immers het beheer wordt in het nieuwe stelsel uitgevoerd door de directieraad onder politieke verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. De Tweede Kamer oefent de democratische controle uit.

Ten aanzien van het gezag wijzigt de verantwoordingsrelatie niet ten opzichte van de huidige situatie. De politie oefent haar taken uit in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, zijnde de burgemeester waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en de officier van Justitie waar het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad. De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Het regionaal politiebureau is daarnaast verantwoordelijk voor het vaststellen van het regionaal beleidsplan. De burgemeesters uit de regio nemen deel aan het regionaal politiebureau. De burgemeester kan over zijn optreden in het regionaal politiebureau ter verantwoording worden geroepen in de gemeenteraad. De VNG vraagt aandacht voor de positie van de gemeenteraad. In overleg met de VNG is bezien hoe deze positie verder versterkt kan worden. De positie van de gemeenteraad wordt in dit wetsvoorstel versterkt ten opzichte van de huidige situatie door de invoering van de haalplicht. Naar aanleiding van hetgeen de VNG in de consultatie naar voren heeft gebracht hebben wij in overleg met de VNG besloten dat gemeenten verplicht zullen worden een lokaal veiligheidsbeleid te voeren. De Gemeentewet zal hiertoe worden aangepast. Op deze wijze wordt de positie van de gemeente ten aanzien van het veiligheidsbeleid verder versterkt. Hiermee wordt tevens tegemoet gekomen aan de in de mondelinge consultatie door de RHC geuite vrees dat de invoering van een haalplicht ten koste zou kunnen gaan van de ontwikkeling van gemeentelijke integrale veiligheidsplannen. Daarnaast wordt tegemoet gekomen aan de opmerking van de RHC over de uitvoerbaarheid van de in het voorgelegde conceptwetsvoorstel geschetste beleidscyclus. De RHC gaf hiervan in de mondelinge consultatie aan dat deze te bureaucratisch zou zijn. De RHC pleitte voor invoering van een brengplicht voor gemeenten in plaats van de haalplicht voor het regionaal politiebureau. In paragraaf 5.5. is dit nader uitgewerkt.

In het wetsvoorstel dat ter consultatie was gezonden en dat voor advies aan de Raad van State was voorgelegd was een verwijzing naar een gemeenschappelijke beheersdienst opgenomen. Door de VNG is aangegeven dat er met de totstandkoming van de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland (VtsPN) geen reden meer is om te komen tot een gemeenschappelijke beheersdienst, aangezien de taken van deze gemeenschappelijke beheersdienst en de VtsPN overeenkomen. Dit is gedeeltelijk

juist. Wij zien dan ook de VtsPN als voorloper van de toekomstige shared services die onder verantwoordelijkheid van de directieraad zal worden vormgegeven. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij besloten de gemeenschappelijk beheersdienst niet in de wet op te nemen. Het is aan de directieraad om te bepalen op welke manier hij de shared services wil laten uitvoeren. Zoals in deze memorie van toelichting is aangegeven zijn wij van mening, dat de VtsPN geen duurzame oplossing kan zijn omdat de democratische inbedding van de politie door oprichting van de VtsPN nog zwakker wordt dan zij nu reeds is. De korpsbeheerders dragen immers een deel van het beheer over aan de VtsPN. Waar de korpsbeheerders op het terrein van het beheer al geen verantwoording afleggen aan een democratisch gekozen orgaan maar aan het regionale college, legt de VtsPN verantwoording over het beheer af aan de korpsbeheerders waarbij in het belang van een doelmatige samenwerking van de wensen van één of enkele korpsbeheerders kan worden afgeweken.

Met de VNG zijn wij van mening dat het ook op regionaal niveau mogelijk moet zijn om tussentijds regionale of lokale prioriteiten te kunnen wijzigen. Daarom is in artikel 45 aangegeven dat het regionaal politiebesteduur *ten minste* eenmaal in de vier jaar het beleidsplan vaststelt. Het staat het politiebesteduur vrij vaker een beleidsplan te maken.

De VNG heeft in het mondeling overleg aandacht gevraagd voor de integratie van het regionaal veiligheidsbestuur en het regionaal politiebesteduur. Op het moment dat zowel voorliggend wetsvoorstel als het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel op de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing kracht van wet hebben, zal het regionaal politiebesteduur samengevoegd worden met het regionaal veiligheidsbestuur.

Dit zal geschieden in de vorm van invoeringswetgeving bij de Politiewet dan wel bij de wet op de brandweer, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Vanaf dat moment zal er sprake zijn van één regionaal veiligheidsbestuur, waardoor op regionaal niveau optimaal vorm kan worden gegeven aan een multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid. De taken en bevoegdheden van het geïntegreerde veiligheidsbestuur ten aanzien van beleid zullen zoveel mogelijk gelijk geschakeld worden. De sturingsrelatie op het terrein van beheer ten aanzien van de drie disciplines lopen enigszins uiteen. Dit is het gevolg van het feit dat politie in tegenstelling tot brandweer en GHOR zowel op lokaal, (boven-)regionaal, landelijk en internationaal niveau moet kunnen opereren.

Volgens de VNG is het voor een effectief lokaal veiligheidsbeleid noodzakelijk dat er kan worden beschikt over inzet van mensen en middelen. Dit zijn wij met de VNG eens. Om die reden heeft het regionaal politiebesteduur instemmingsrecht ten aanzien van de regionale begroting en de organisatie en formatieplannen. De lijn tussen beheer en gezag wordt derhalve niet «doorgeknipt». In het advies van de VNG hebben wij aanleiding gezien dit nader toe te lichten in paragraaf 5.3.

De VNG geeft aan dat de ruimte van de korpschef om het dagelijks beheer te voeren slechts beperkt is omdat de korpschef ingeperkt wordt door het landelijke vastgestelde kader, het beheersplan en de begroting. Ook het KBB en de RHC hebben aandacht gevraagd voor de professionele ruimte van de korpschef. De situatie van de korpschef ten aanzien van het beheer van zijn korps zal niet heel wezenlijk veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Nu wordt het handelen van de korpschef bepaald door de mandaatafspraken met zijn korpsbeheerder en in de nieuwe situatie zal er een mandaatregeling zijn tussen korpschef en directieraad. Daar waar er

nu grote verschillen zijn in de handelingsruimte van de korpschef door – grote – verschillen in de regionale mandaatregelingen, zal dit in de nieuwe situatie in alle korpsen gelijk zijn. De operationele ruimte van de korpschef om – ook plotseling opkomende – problemen aan te pakken in zijn regio wordt regionaal bepaald. Operationeel wordt de politie immers aangestuurd door de gezagsdragers, de burgemeester en de officier van justitie ter plaatse. Wat dit betreft is er geen verandering in vergelijking met de huidige situatie.

In de adviezen van VNG, KBB en RHC hebben wij aanleiding gezien artikel 45 van het wetsvoorstel zoals dat ter consultatie was aangeboden, te wijzigen. Ingevolge dit artikel zou het regionale beleidsplan, vastgesteld door het regionale politiebesteduur, de instemming van de directieraad behoeven. De verschillende adviezen hebben ons tot het inzicht gebracht dat het instemmingsrecht van de directieraad – waarvan de leden allen ambtenaar van politie zijn – met een door bestuurders in het regionale politiebesteduur vastgesteld beleidsplan, niet past bij het uitgangspunt dat de regionale beleidsprioritering ook in de nieuwe politieorganisatie de verantwoordelijkheid blijft van de gezagsdragers. De directieraad heeft weliswaar een coördinerende taak met betrekking tot de verdeling over de korpsen van de door de ministers vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen, doch het bepalen en het vaststellen van het regionale beleid blijft voorbehouden aan de gezagsdragers in het regionale politiebesteduur. De regionale politiebesteduren zijn in hun verantwoordelijkheid voor de regionale beleidsprioritering gehouden bij de vaststelling van het regionale beleidsplan rekenschap te geven van de door de ministers vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen. Mocht het regionale politiebesteduur bij de vaststelling van het regionale beleidsplan deze landelijke doelstellingen onvoldoende in acht nemen, dan kunnen de ministers het regionale politiebesteduur een daartoe strekkende aanwijzing geven (artikel 42 van het wetsvoorstel). Op deze wijze worden heldere en eenduidige verantwoordelijkheidslijnen gecreëerd, hetgeen overigens ook in het advies van het College een belangrijk criterium vormt. Over kwesties van beleid zijn de desbetreffende bestuursorganen elkanders gesprekspartners. Daarbij vinden wij een instemmingsrecht voor de directieraad, zijnde een ambtelijk gremium, met het regionale beleidsplan bij nader inzien niet gepast. In lijn daarmee hebben wij ook de verplichting voor de directieraad om tenminste vierjaarlijks een beleidsprogramma vast te stellen uit het wetsvoorstel geschrapt.

Het College onderschrijft 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. In zijn conclusie komt het College evenwel tot het oordeel dat de concept-wettekst voor een nieuwe politiewet niet voldoet aan de voorwaarden om te komen tot een goed uitgebalanceerd politiebestedel. Het College kan zich goed vinden in de in de memorie van toelichting geschetste hoofdlijnen en inrichting van het politiebestedel, maar meent dat er een behoorlijke discrepantie is ontstaan tussen de beschrijving in de memorie van toelichting en de feitelijke uitwerking daarvan in de wettekst.

De voornaamste argumenten welke het College aan zijn conclusie ten grondslag legt betreffen de invloed van de hoofdofficier van justitie op het beleid en het beheer van de politie op regionaal niveau en de aansturing van het KLPD. Het College bepleit voorts om de directieraad een met het College vergelijkbare positie te geven en het politiebestedel spiegelbeeldig aan de organisatie van het openbaar ministerie te organiseren. Daartoe zou de taak van de directieraad ook het beleid moeten omvatten.

De adviezen van het College omtrent de invloed van de hoofdofficier van justitie en het KLPD zullen wij hieronder bespreken. Met betrekking tot het door het College voorgestelde organisatiemodel voor de politie merken wij het volgende op.

In het model zoals het College voorstaat en dat in zijn advies schematisch is weergegeven, sturen de ministers de directieraad aan en stuurt de directieraad de regionale gezagsdragers in de regionale politiebesturen en het KLPD aan. In dit model zou de directieraad, bestaande uit ambtenaren van politie, ook beleidsmatig de regionale korpsen en het KLPD aansturen. Dit model behelst een ander politiebepel dat niet overeenkomt met de organisatie van de politie zoals het kabinet voor ogen staat. Het kabinet wenst het gezag over de politie en de beleidsmatige aansturing van de politie door de gezagsdragers nu immers juist in tact te laten.

Het College adviseert in de memorie van toelichting een aparte paragraaf over het openbaar ministerie op te nemen. Het College lijkt er daarbij vanuit te gaan dat de positie van het openbaar ministerie, met name met betrekking tot de zeggenschap over het beheer, verandert. Daarvan is echter geen sprake. Zoals meermalen toegelicht blijft de bestaande regeling van het gezag ongewijzigd. Met het College zijn wij voorts van oordeel dat invloed op het beleid en het beheer van de politie essentieel is om de verantwoordelijkheid van de hoofdofficier voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot zijn recht te laten komen. Het is juist daarom dat wij de positie van de hoofdofficier van justitie in het regionale politiebepel wensen te versterken ten opzichte van de huidige situatie. Deze versterking is niet onopgemerkt aan het College voorbij gegaan, doch het College heeft er bezwaar tegen dat het instemmingsrecht van de hoofdofficier niet in de tekst van de wet is opgenomen. In het advies van het College hebben wij aanleiding gezien aan artikel 41 over het regionale politiebepel een lid toe te voegen op grond waarvan besluiten van het regionale politiebepel over de regionale beleids- en beheersstukken de instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebepel behoeven. Op deze wijze wordt het «zwaarste» instemmingsrecht in de tekst van de wet opgenomen: zonder instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebepel kunnen de beleidsstukken niet worden vastgesteld door het regionale politiebepel en kan dit bepel niet instemmen met de beheersstukken. Wij hebben er voor gekozen bepalingen met betrekking tot het opstellen van ontwerpstukken niet langer in de wet op te nemen omdat dit de overzichtelijkheid en de leesbaarheid van de wet ten goede komt. In de memorie van toelichting hebben wij evenwel benadrukt dat de wijze waarop ontwerpstukken tot stand komen en het instemmingsrecht van de hoofdofficiere van justitie en de voorzitter van het regionale politiebepel met deze ontwerpstukken zal worden geregeld bij algemene maatregel van bepel. Het instemmingsrecht van de hoofdofficiere van justitie met het beleidsplan, het jaarverslag, de begroting, het financieel verslag, de organisatie en de formatie van het regionale politiekorps blijft derhalve behouden en wordt zelfs verstrekt. De versterking van de positie van de hoofdofficiere hebben wij nu in het wetsvoorstel verankerd.

Het College heeft voorts opgemerkt dat de adviserende rol van het College, zoals neergelegd in het wetsvoorstel «versterking rijksbevoegdheden», uit voorliggend wetsvoorstel is gehaald. De adviesfunctie van het College met betrekking tot het landelijke beleid blijft echter behouden en komt in het wetsvoorstel tot uitdrukking in de artikelen 20 en 21. Ten behoeve van de vaststelling van de landelijke beleidsdoelstellingen voeren de ministers op grond van artikel 20 van het wetsvoorstel periodiek overleg met onder andere het College van procureurs-generaal. Net als in het wetsvoorstel «versterking rijksbevoegdheden» wordt het College voorts, op grond van artikel 21 van het wetsvoorstel,

gehoord over de verdeling van de landelijke beleidsdoelstellingen over de verschillende politiekorpsen. Dit is nader toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van de memorie van toelichting.

Het College adviseert de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij plaatsing van ambtenaren van politie op gelijke voet te regelen als in de huidige wet is gedaan. Naar aanleiding van dit advies is de delegatiegrondslag van artikel 52, derde lid, van het wetsvoorstel verruimd. Op grond van dit artikel zullen nu zowel regels gesteld worden over de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie, respectievelijk de burgemeester bij de benoeming van ambtenaren van politie die bij koninklijk besluit benoemd worden, als bij de plaatsing van voor hen belangrijke ambtenaren van politie die niet bij koninklijk besluit benoemd worden. De verplichting daartoe wordt evenwel niet meer bij wet geregeld omdat van de huidige artikelen 34, derde lid en 36, vrijwel geen gebruik wordt gemaakt.

Het College meent dat wij met de beleidsvierhoek, in vergelijking met de regionale politiekorpsen, voor een ander organisatiemodel voor het beleid van het KLPD hebben gekozen. Dit is niet het geval. Voor het KLPD dient een landelijke tegenhanger van het regionale politiebureau aangewezen te worden. Gelijk het regionale politiebureau het regionale beleidsplan en jaarverslag vaststelt en instemming verleent aan de door de directieraad vast te stellen beheersstukken, stelt de vierhoek het beleidsplan en jaarverslag voor het KLPD vast en verleent de vierhoek instemming aan de door de directieraad vast te stellen beheersstukken. De vierhoek voor het KLPD bestaat uit de korpschef, beide ministers en het hoofd van het landelijk parket. In paragraaf 6.6 hebben wij de betrokkenheid van beide ministers nader toegelicht. Zo worden enkele taken van het KLPD, bijvoorbeeld de persoonsbeveiliging door de DKDB, niet uitgevoerd onder gezag van de officier van justitie maar onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De Minister van BZK maakt deel uit van deze beleidsvierhoek als de bewindspersoon die op landelijk niveau verantwoordelijk is voor de openbare orde en niet langer, zoals het College overeenkomstig de situatie onder de huidige wet lijkt voor te staan, als korpsbeheerder. Het beheer van het KLPD is immers overgegaan naar de directieraad. Voorts zij opgemerkt dat ook onder de huidige wet de beleids- en beheersstukken voor het KLPD op grond van artikel 41 van de Politiewet 1993 de instemming van beide ministers behoeven. Voor verlies aan efficiency of een gecompliceerdere besluitvorming bij het KLPD ten opzichte van de huidige situatie behoeft derhalve niet te worden gevreesd.

Artikelsgewijs commentaar van het College is deels verwerkt in de tekst van het wetsvoorstel. Voorts hebben wij daarin aanleiding gezien de artikelsgewijze toelichting op onderdelen aan te vullen.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Artikel 1 van het wetsvoorstel geeft een aantal begripsbepalingen. Daar waar in het vervolg van het wetsvoorstel wordt gesproken over «Onze Ministers» worden de beide politieministers van BZK en van Justitie gezamenlijk bedoeld. Het begrip «politie» verwijst steeds naar de politie, welke op grond van artikel 25 bestaat uit de directieraad, de regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten. De onderdelen van de politie vormen tezamen één landelijke politieorganisatie welke op grond van artikel 26 van het wetsvoorstel rechtspersoonlijkheid bezit. De rijksrecherche maakt derhalve geen deel uit van de rechtspersoon politie (zie

paragraaf 8.2 van het algemeen deel van de toelichting). De definities van «hoofd van het landelijk parket» en de «taken ten dienste van de justitie», alsmede het tweede en derde lid, zijn overgenomen uit de Politiewet 1993. In het tweede lid is geëxpliciteerd dat persoonsbeveiliging is gericht op het voorkomen van strafbare feiten en om die reden deel uitmaakt van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Indien de politie optreedt ter beveiliging van personen staat zij in het decentrale domein dan ook onder gezag van de officier van justitie. Op grond van artikel 47, tweede lid, van het wetsvoorstel, vindt persoonsbeveiliging in het centrale domein, conform de huidige wet, plaats onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie.

Artikel 2

Dit artikel komt grotendeels overeen met het huidige artikel 3 zij het dat in het wetsvoorstel is neergelegd, hetgeen in de praktijk reeds het geval is, dat vrijwillige ambtenaren ook aangesteld kunnen worden voor de uitvoering van taken ten dienste van de politie. Voorts kunnen vrijwillige ambtenaren inmiddels worden belast met dezelfde executieve politietaken als de «gewone» politieambtenaren mits zij voldoen aan dezelfde opleidingseisen. Zo zal een vrijwillige surveillant of vrijwillige politiemedewerker bijvoorbeeld alleen aangesteld worden als hij dezelfde politieopleiding volgt of gevolgd heeft als zijn reguliere evenknie; alsdan mag hij op die voet ook dezelfde werkzaamheden verrichten. De delegatiegrondslag van het huidige artikel 5, op grond waarvan regels gegeven kunnen worden over de taken die kunnen worden uitgevoerd door vrijwillige ambtenaren, behoeft in het wetsvoorstel dan ook niet meer terug te komen. Het Besluit taken vrijwillige ambtenaren van politie komt te vervallen. Op grond van het besluit op grond van artikel 54, kunnen vrijwillige ambtenaren alle rangen bij de politie vervullen, mits zij aan de daarvoor gestelde eisen voldoen.

In het huidige artikel 3, tweede lid, wordt bepaald dat onder ambtenaren van politie worden begrepen de bijzondere ambtenaren van politie. Het begrip «bijzondere ambtenaren van politie» zag oorspronkelijk op de rijksrechercheurs en de commissarissen van rijkspolitie die waren toegevoegd aan de procureurs-generaal bij de gerechtshoven. In de praktijk ziet het begrip alleen nog op de rijksrechercheurs. Ook de rijksrechercheurs zijn «ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak». Zij zijn niet zo zeer bijzondere ambtenaren, als wel politieambtenaren werkzaam bij een organisatie met een bijzondere taak: de rijksrecherche. In het voorgestelde artikel 2 wordt dan ook gestipuleerd dat onder ambtenaren van politie voorts worden begrepen de ambtenaren van de rijksrecherche. Bij de rijksrecherche werken naast de rijksrechercheurs – ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak – ook niet-executieve ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere ondersteunende taken. In de huidige wet worden zij in artikel 43, eerste lid, nog apart genoemd. Op de rijksrecherche is nader ingegaan in hoofdstuk 8 van het algemeen deel. Zie ook de toelichting bij de artikelen 55 en volgende.

Artikel 3

De herziening van het politiebesteding laat de taak van de politie ongemoeid. De omschrijving van de politietaak in het huidige artikel 2 kan dan ook zonder wijziging worden overgenomen in de nieuwe Politiewet.

In de memorie van toelichting bij de Politiewet 1957 wordt over de hulpverlenende taak van de politie opgemerkt dat deze samenhangt met de opdracht van de politie om de rechtsorde te handhaven.¹ Tevens wordt

¹ Kamerstukken II, 1954–1955, 3 525, nr. 3.

aangegeven dat onder de hulpverlenende taak verstaan wordt het verlenen van bijstand en raad aan het publiek, bijvoorbeeld het waar-
schuwen voor dreigende calamiteiten, het oplossen van noodsituaties
waarin mens of dier zich bevinden of het verwijzen naar andere hulpverle-
ners. In de loop van de tijd is deze hulpverleningstaak van de politie
steeds breder geworden.

De afgelopen jaren is daarom over de reikwijdte van deze taak veel
discussie gevoerd. In de kerntaken notitie die tegelijkertijd met het
kabinetsstandpunt «Evaluatie politieorganisatie» aan de Tweede Kamer is
gestuurd, is de hulpverleningstaak van de politie omschreven als: «Het is
de bedoeling dat iedereen die werkelijk hulp behoeft wanneer andere
hulpverlenende instanties ontbreken uiteindelijk een beroep kan doen op
de politie.»¹ De politie wordt daarmee gepositioneerd als een eerstelijns-
organisatie die tijdelijk de eerste opvang doet indien dit dringend is totdat
de hulpverlening het overneemt.

Artikel 4

De taken van de Koninklijke marechaussee (hierna: de KMar) in artikel 4
zijn grotendeels overgenomen uit het huidige artikel 6, eerste lid.
Teneinde daarover geen enkel misverstand te laten bestaan is in het
eerste lid vastgelegd dat de KMar onder het beheer van de Minister van
Defensie staat.

Overeenkomstig het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot
wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in
verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee
en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee (Kamerstukken II, 2005–
2006, 30 557, nr. 2) is een onderdeel g ingevoegd in het eerste lid. Dit
onderdeel benoemt tot taak van de KMar, de bestrijding van
mensensmokkel en van fraude met reis- en identiteitsdocumenten. Voor
een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de toelichting bij voor-
noemd wetsvoorstel.

De taken genoemd in het derde lid van artikel 4 voert de KMar uit onder
rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, die de
commandant van de KMar daartoe algemene en bijzondere aanwijzingen
kan geven. Deze aanwijzingsbevoegdheid, welke feitelijk reeds bestond, is
verduidelijkt en expliciet vastgelegd in de wet, bij Wet van 2 november
2006 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van
een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en
diensten (Stb. 2006, 560). Het voorgestelde derde lid is derhalve overge-
nomen uit het huidige artikel 6, derde lid.

Bij gelegenheid van voornoemd wetsvoorstel in verband met de taken en
bevoegdheden van de KMar, hebben wij voorgesteld het vierde lid van het
huidige artikel 6 te wijzigen. Dit voorstel is overgenomen in artikel 4,
vierde lid, van voorliggend wetsvoorstel. Deze wijziging hangt samen met
het voornemen de opsporingsbevoegdheid van de KMar niet langer te
beperken tot bepaalde gebieden, personen of strafbare feiten en de KMar
wat betreft haar opsporingsbevoegdheid in dezelfde positie te brengen als
de politie en een aantal bijzondere opsporingsdiensten. Daartoe wordt bij
voornoemd wetsvoorstel artikel 141 van het wetboek van Strafvordering
gewijzigd. Omdat daarmee geenszins is beoogd de politietaken van de
KMar uit te breiden, deze zijn limitatief opgesomd in het eerste lid, wordt
in het voorgestelde vierde lid vastgelegd dat de militair van de KMar,
hoewel bevoegd tot de opsporing van alle strafbare feiten, zich onthoudt
van optreden anders dan in het kader van de uitoefening van zijn politie-
taken. Bij het overtreden van dit voorschrift kan weliswaar de rechtmatig-
heid van het optreden van de militair van de KMar niet worden aange-

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 29 628, nr. 25.

vochten, maar wordt wel gehandeld in strijd met de instructienorm zich van optreden te onthouden anders dan in het kader van de uitoefening van zijn politietaken. Het niet inachtnemen van die instructienorm kan disciplinaire repercussies hebben.

Artikel 5

Dit artikel biedt, net als het huidige artikel 48, de mogelijkheid om regels te geven over de samenwerking tussen de KMar en de politie, waaronder zowel de regionale politiekorpsen als het KLPD worden begrepen. Een kenmerk van de samenwerking, waaraan doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag liggen, is wederkerigheid. Dit betekent dat beide partijen denken en handelen vanuit gemeenschappelijke belangen en vanuit het belang om het functioneren naar buiten toe mogelijk te maken en/of te verbeteren. Binnen de samenwerking benutten de politie en de KMar elkaars specifieke kennis en ervaring om de kennis en vaardigheden te onderhouden en uit te bouwen. De eigenstandige en onderscheidenlijke taakstelling van politie en KMar blijft hierbij intact.

Artikel 6

Dit artikel heeft dezelfde strekking als het huidige artikel 7. De ambtenaar van politie is bevoegd zijn taak uit te oefenen in het gehele land, dus ook buiten zijn eigen regio, maar onthoudt zich in beginsel van optreden buiten de eigen regio. Een optreden daarbuiten doet evenwel geen afbreuk aan de bevoegdheid bedoeld in het eerste lid, ofwel aan de rechtmatigheid van het optreden. De instructienorm van het tweede lid blijft ook onder de nieuwe wet relevant nu in de situatie zoals wij die voorstaan weliswaar sprake zal zijn van slechts één Nederlandse politieorganisatie die rechtspersoonlijkheid heeft, doch de regionale korpsen als eenheden binnen deze organisatie blijven bestaan. Anders dan onder de huidige wet, waarin alle 25 regionale politiekorpsen rechtspersoonlijkheid bezitten, zullen de ambtenaren van politie onder de nieuwe wet worden aangesteld door de directieraad in dienst van de politie. In artikel 6 wordt dan ook niet langer gesproken van het «gebied van aanstelling» maar van het «gebied van tewerkstelling».

Artikelen 7 tot en met 9

Deze artikelen, waarin regels zijn gesteld omtrent de bevoegdheden tot geweldgebruik, veiligheidsfouillering, binnentreden bij hulpverlening en identiteitscontrole, zijn, op één element na, inhoudelijk gelijk aan de artikelen 8, 8a en 9 van de huidige wet. Het element, waarin het voorgestelde artikel 7, eerste lid, verschilt van de huidige wet, betreft een specifieke wettelijke grondslag voor de bevoegdheid tot het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen, welke wij onderstaand zullen toelichten.

Dit wetsvoorstel introduceert in artikel 7, eerste lid, een specifieke wettelijke grondslag voor het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen door ambtenaren van politie. Het voorstel beoogt daarmee in het bijzonder drie doelstellingen te verwezenlijken. In de eerste plaats het bieden van een specifieke wettelijke grondslag voor de nadere regeling van het gebruik door speciale eenheden zoals Aanhoudings- en Ondersteuningseenheden en Bijzondere Bijstandseenheden, van handboeien bij personen die niet van hun vrijheid zijn beroofd. Een tweede doelstelling betreft het bieden van een specifieke wettelijke basis voor de nadere regeling tot blinddoeken door speciale eenheden van personen die wel van hun vrijheid zijn beroofd. Een derde doelstelling van dit voorstel betreft het creëren van een specifieke wettelijke grondslag voor de al bestaande regeling van

het algemeen gebruik van handboeien en het gebruik van hulpmiddelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen.

Aanleiding voor dit element van het wetsvoorstel is een aantal rapporten van de Nationale ombudsman (hierna te noemen: ombudsman) waarin deze het optreden van arrestatieteams uitdrukkelijk toetst aan het recht op onaantastbaarheid van het lichaam zoals opgenomen in artikel 11 van de Grondwet en artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) (rapporten 2003/351 t/m 2003/354). Op grond daarvan komt de ombudsman tot de conclusie dat voor het aanleggen van handboeien bij een niet-verdachte en het omdoen van een blinddoek een wettelijke basis ontbreekt. De ombudsman spreekt echter wel begrip uit voor deze maatregelen, nu zij dienen om de veiligheid van de betrokken politieambtenaren in gevaarlijke situaties te waarborgen. Dit neemt voor de ombudsman niet weg dat het noodzakelijk is dat er een nadere bezinning plaatsvindt over de vraag hoe het gebruik van deze dwangmiddelen in overeenstemming met de Grondwet en internationaalrechtelijke verplichtingen moet worden genormeerd.

De ombudsman heeft dit per brief onder de aandacht van de Ministers van BZK en Justitie gebracht. Naar aanleiding daarvan is besloten om een expliciete wettelijke basis te creëren voor de noodzakelijk geachte maatregelen bij een aanhouding uitgevoerd door leden van speciale eenheden. In de Ambtsinstructie worden enkele voorschriften ten aanzien van het gebruik van handboeien en blinddoeken toegevoegd. Speciale eenheden krijgen daarmee de bevoegdheid om een persoon die rechtens van zijn vrijheid is beroofd ten behoeve van het ordelijk verloop van een aanhouding en vervoer te blinddoeken, alsmede om handboeien aan te leggen bij personen die niet van hun vrijheid worden beroofd.

Voor zover de wijziging voorziet in een expliciete, formeelwettelijke grondslag voor het handboeien, sluit zij bovendien aan bij een al eerder gedane suggestie hieromtrent door de ombudsman.¹

Met het nieuwe artikel 7, eerste lid, ligt de formeel wettelijke basis voor de bevoegdheid tot het omleggen van handboeien voortaan in de Politiewet 1993 zelf. Die basis wordt thans ontleend aan artikel 15, vierde lid van de Grondwet; van een nieuwe bevoegdheid is op dit punt dan ook geen sprake.

Omdat er in de praktijk ook behoefte blijkt te bestaan aan het gebruik van andere vrijheidsbeperkende middelen dan handboeien (bijvoorbeeld hulpmiddelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen), voorziet de nieuwe bepaling ook in de specifiek formeel wettelijke grondslag dáárvoor. De wijziging komt het rechtswaarborgkarakter van de bevoegdheidsgrondslag ten goede.

De wijze waarop het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen wordt geregeld, sluit aan bij de wijze waarop het gebruik van geweld is geregeld. De systematiek is als volgt. In de Politiewet staat de algemene bevoegdheid tot het gebruik van geweld, respectievelijk vrijheidsbeperkende middelen, waarbij een aantal algemene criteria wordt gesteld. De uitwerking van specifieke gewelddmiddelen of vrijheidsbeperkende middelen geschiedt, net als onder de huidige wet, in de Ambtsinstructie, krachtens artikel 9, derde lid, van het wetsvoorstel. Daarbij worden voor de onderscheiden bevoegdheden specifieke criteria gesteld. Zo blijven de voorschriften ten aanzien van het gebruik van handboeien tijdens vervoer onverminderd opgenomen in artikel 22 van de Ambtsinstructie.

Twee voorwaarden die aan van het gebruik van geweld in artikel 7 zijn gesteld, ontbreken bij de vrijheidsbeperkende middelen. Ten eerste dient bij de proportionaliteitstoets ook te worden gelet op de aan het gebruik van geweld verbonden gevaren. Deze voorwaarde wordt niet gesteld aan het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen, aangezien daaraan in het

¹ Kamerstukken II, 1998–1999, 26 445, nr. 2, p. 126.

algemeen geen gevaar is verbonden. Dat is pas het geval indien het gebruik ervan gepaard gaat met geweld. In dat geval is echter het normale kader ten aanzien van het gebruik van geweld van toepassing. Indien aan regulier gebruik van een specifiek vrijheidsbeperkend middel wel gevaar is verbonden, kan de betreffende voorwaarde – dat ook moet worden gelet op dit gevaar – worden opgenomen in de ambtsinstructie. Ten tweede gaat aan het gebruik van geweld zo mogelijk een waarschuwing vooraf. Ook deze voorwaarde wordt gezien de aard van de bevoegdheid niet gesteld aan het gebruik van vrijheidsbeperkende middelen.

Artikel 10

Dit artikel omvat de bepalingen uit de huidige artikelen 10 en 11. In het tweede lid zijn de ambtenaren van de bijzondere opsporingsdiensten toegevoegd.

Artikelen 11 tot en met 14

Het lokale gezag over de politie zal, gelet op het belang dat wij hechten aan de lokale verankering van de politie, niet wijzigen. De burgemeester zal de politie lokaal aansturen op het terrein van de openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie zal de politie aansturen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving. Ook het lokale driehoeks-overleg, waarin de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef of lokale politiefchef de feitelijke inzet van de politie afstemmen, blijft derhalve bestaan. De artikelen 12, 13 en 14 van de huidige wet, waarin het gezag van de burgemeester en de officier van justitie alsmede de gezagsdriehoek zijn neergelegd, zijn dan ook ongewijzigd overgenomen in dit wetsvoorstel.

Artikel 14 regelt, gelijk het huidige artikel 15, het gezag over de KMar. Ook hier is de taak – openbare orde of strafrechtelijke handhaving – bepalend voor het gezag. Ten opzichte van het huidige artikel 15 zijn enkele redactionele wijzigingen aangebracht welke ertoe strekken het artikel te verduidelijken. Er is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Artikel 15

Dit artikel is bij wet van 2 november 2006 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten aan de huidige wet toegevoegd (Stb. 2006, 560). Het artikel creëert een grondslag voor het aanwijzen van objecten en diensten waarvoor de rijksoverheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft. In het tweede lid wordt bepaald dat de burgemeester zorg dient te dragen voor de uitvoering van een besluit waarbij objecten of diensten worden aangewezen, voorzover dat geschiedt ter handhaving van de openbare orde. De officier van justitie is krachtens het derde lid belast met de uitvoering van een besluit als bedoeld in het eerste lid, voorzover dat geschiedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Artikelen 16 en 17

Deze artikelen zijn overgenomen uit de huidige artikelen 16 en 17. De bevoegdheid van de Minister van BZK om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven met betrekking tot de handhaving van de openbare orde, is verruimd bij Wet van 2 november 2006 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten (Stb. 2006, 560). Voordien beperkte de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK zich tot het door de burgemeester te voeren beleid. Deze beperking bood de Minister

van BZK echter onvoldoende grondslag om zijn verantwoordelijkheid voor de veiligheid van objecten en diensten te kunnen waarmaken. De bevoegdheid van de minister strekt zich sedert voornoemde wetswijziging derhalve ook uit tot de wijze waarop en de middelen waarmee de burgemeesters de openbare orde moeten handhaven.

Artikel 18

De toezichthoudende taak van de commissaris van de Koning zoals neergelegd in dit artikel is gewijzigd ten opzichte van de toezichthoudende taak zoals we die kennen uit artikel 18 van de huidige wet. Artikel 18 van de huidige wet verleent de commissaris een toezichthoudende bevoegdheid op de taakvervulling ter handhaving van de openbare orde door de politie en de KMar. Het voorgestelde artikel 18 bepaalt dat de commissaris van de koning toeziet op de uitoefening van het gezag over de politie en de KMar door de burgemeesters in zijn ambtsgebied. Deze wijziging in de toezichthoudende bevoegdheid van de commissaris van de Koning houdt verband met de meer centrale rol welke wij ten aanzien van het toezicht op het functioneren van de politie toedelen aan de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Bij een versterking van de positie van de IOOV als toezichthouder op het functioneren van de politie past het de toezichthoudende rol van de commissaris van de Koning, alsmede die van het College van procureurs-generaal, toe te spitsen op de uitoefening van het gezag over de politie. De commissaris ziet toe op de gezagsuitoefening door de burgemeesters in zijn provincie en het College ziet toe op de gezagsuitoefening door de officier van justitie. Het toezicht van het College op de uitoefening van het gezag door de officier van justitie behoeft evenwel geen regeling in de Politiewet omdat de verhouding tussen het College en de officier van justitie reeds genoegzaam volgt uit de Wet op de rechterlijke organisatie en de organisatie van het openbaar ministerie.

Het tweede lid van artikel 18 is ontleend aan het tweede lid van het huidige artikel 20 en regelt de informatieverplichting van de burgemeester jegens de commissaris met het oog op het vervullen van de toezichtstaak. Het derde lid is ontleend aan het huidige artikel 20, eerste lid, en regelt het overleg tussen de commissaris en het College over de uitoefening van het gezag over de politie en de Kmar.

Artikelen 19 tot en met 21

De artikelen 19 tot en met 21, met betrekking tot de landelijke beleidsdoelstellingen, zijn in de paragrafen 6.2 en 6.3 van het algemeen deel van de toelichting uitvoerig besproken.

Artikelen 22 en 23

Deze artikelen bevatten grondslagen voor het bij of krachtens amvb stellen van regels omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering door de politie respectievelijk omtrent het beheer van de politie. De Ministers van Justitie en van BZK dragen gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie en zijn derhalve beiden verantwoordelijk voor het stellen van regels omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering. Daartoe behoren naast de eisen die worden gesteld aan de bekwaamheid van ambtenaren van politie bijvoorbeeld vereisten te stellen aan de inrichting van de werkprocessen van politie zoals opsporing, vereisten ten aanzien van het gebruik van de informatie- en communicatievoorzieningen, alsmede over de informatiebeveiliging door de politie, vereisten omtrent specialismen waarover een korps al dan niet zelfstandig dient te beschikken alsmede daaraan te

stellen kwaliteitseisen en regels over de samenwerking tussen politiekorpsen.

Aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid van beide ministers is aandacht besteed in paragraaf 7.2 van het algemeen deel van de toelichting. Overigens is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor deze onderwerpen niet nieuw. Onder het huidige bestel is de betrokkenheid van beide ministers bij onderwerpen als deze bijvoorbeeld terug te vinden in het Besluit beheer regionale politiekorpsen.

De Minister van BZK draagt politieke verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie en is op grond van artikel 23 derhalve verantwoordelijk voor de regelgeving omtrent het beheer van de politie. Het begrip beheer zoals wij dat in paragraaf 7.1 van het algemene deel van de toelichting ruim hebben omschreven vertoont onmiskenbaar een overlap met het begrip vereisten voor een goede taakuitvoering in artikel 22. Daar waar regels omtrent het beheer van de politie eisen stellen aan een goede taakuitvoering van de politie worden deze op grond van artikel 22 derhalve gesteld op voordracht van beide ministers. Tot de regels omtrent het beheer die op grond van artikel 23 worden gesteld bij of krachtens amvb op voordracht van de Minister van BZK behoren naast de regels omtrent kleding, uitrusting en bewapening bijvoorbeeld regels omtrent huisvesting, de informatie- en communicatievoorzieningen, onderhoud van materieel, de wijze waarop gegevens ten behoeve van het beheer worden gegenereerd of archivering.

Op grond van artikel 23, tweede lid, zoekt de Minister van BZK overeenstemming met de Minister van Justitie indien de regels omtrent het beheer van de politie voorschriften bevatten die ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie moeten worden gesteld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de specificatie van de bewapening van ambtenaren van politie. De betrokkenheid van de Minister van Justitie, essentieel om diens verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving tot zijn recht te laten komen, is nader toegelicht in paragraaf 7.2.

Indien de regels omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering ook van belang zijn voor de uitvoering van politietaken door de KMar wordt de voordracht voor de algemene maatregel van bestuur gedaan in overeenstemming met de Minister van Defensie. Daarbij kan worden gedacht aan regels over ICT.

Artikel 23, derde lid, is overgenomen uit artikel 48, derde lid van de huidige wet.

In de algemeen geformuleerde grondslagen van artikel 22 en 23 is een veelheid aan huidige grondslagen vervat, zo kunnen onder meer de regelingen die op basis van het huidige 45, 46 en 48, eerste lid zijn vastgesteld, op deze nieuwe artikelen worden gebaseerd.

Artikel 24

Dit artikel waarborgt, net als de huidige artikelen 38b en 48b, de zeggenschap van de ministers over de verwerking van politiegegevens. Het artikel is in overeenstemming gebracht met de terminologie en systematiek van het wetsvoorstel politiegegevens (Kamerstukken II 30 327, nr. 2). Een artikel van deze strekking is nodig omdat het wetsvoorstel politiegegevens, gelijk de huidige Wet politieregisters, bevoegdheid verleent tot het verwerken van gegevens, maar geen grondslag biedt voor het opleggen van een verplichting daartoe. De ministers behoeven wettelijke waarborgen om te verzekeren dat registers in stand worden gehouden en dat, indien ontwikkelingen op nationaal niveau of internationaal terrein

die eisen, nieuwe registers worden aangelegd. Voorts moeten zij onder andere invloed kunnen uitoefenen op de wijze van inrichting alsmede de beschikbaarstelling en verstrekking van gegevens. Benadrukt zij dat het wetsvoorstel politiegegevens een volledig dekkend stelsel biedt voor de verwerking van gegevens. Het voorgestelde artikel 24 strekt er slechts toe de ministers de bevoegdheid te verlenen om daar waar de politie op grond van de Wet politiegegevens een eigen afweging kan maken, voorschriften te geven.

Artikelen 25 en 26

Wij stellen voor het regionale politiebestedel om te vormen tot één landelijke politieorganisatie. Artikel 25 van het wetsvoorstel bepaalt uit welke onderdelen de politie zal bestaan. Daarbij verliezen de regio's ieder hun eigen rechtspersoonlijkheid en worden zij onderdeel van één rechtspersoon: de landelijke politieorganisatie. De keuze voor een landelijke politieorganisatie *met* rechtspersoonlijkheid hebben wij toegelicht in paragraaf 4.2 van het algemeen deel. Rechtspersoonlijkheid is daarnaast noodzakelijk om aan het vermogensrechtelijk verkeer deel te kunnen nemen, bijvoorbeeld om materieel te kopen.

Het aantal regionale politiekorpsen wordt in het wetsvoorstel niet langer bij wet bepaald, maar, net als de grenzen van de regio's, bij algemene maatregel van bestuur (artikel 25, eerste lid, onderdeel b). Wij beogen daarmee, zoals toegelicht in paragraaf 4.4 van het algemeen deel, de mogelijkheid om in de toekomst zo nodig tot schaalvergroting van regio's te komen, te vereenvoudigen. Overigens zal de aanpassing van de grenzen van een politieregio steeds in samenhang met andersoortige grenzen (arrondissement en – in de toekomst – veiligheidsregio) moeten worden gezien.

Artikel 27

De directieraad zal bestaan uit een voorzitter en ten minste twee en ten hoogste vier andere leden. Wij stellen dit variabel aantal leden voor opdat al naar gelang de fase waarin de politieorganisatie verkeert behoefte kan bestaan aan een grotere of kleinere directieraad.

In paragraaf 4.3 van het algemeen deel zijn wij ingegaan op de achtergrond van de leden van de directieraad.

De benoemingsperiode van zes jaar met een mogelijke herbenoeming voor drie jaar is essentieel met het oog op continuïteit van beleid en beheer. Zo kent de landelijke beleidscyclus in beginsel een vierjaarlijkse termijn. Om deze cyclus steeds goed te kunnen starten en afronden is het gewenst dat leden van de directieraad langer dan vier jaar aanblijven. De leden van de directieraad kunnen bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie, worden geschorst en ontslagen.

Artikel 28

De taak van de directieraad kwam uitvoerig aan de orde in het algemeen deel van de toelichting.

Ingevolge het tweede lid vertegenwoordigt de directieraad de politie in en buiten rechte, derhalve zowel in procedures voor een rechter, als bij het verrichten van rechtshandelingen zoals het sluiten van overeenkomsten. De directieraad kan zijn vertegenwoordigingsbevoegdheid opdragen aan een of meer leden van de directieraad. Dit laat onverlet dat de directieraad bevoegdheden ook kan mandateren aan de korpschefs.

Artikel 29

In dit artikel wordt bepaald voor het verrichten van welke rechtshandelingen de directieraad instemming van de Minister van BZK behoeft. Het betreft rechtshandelingen die aanzienlijke financiële consequenties kunnen hebben zoals het sluiten van overeenkomsten en het doen van investeringen boven een bepaald door de minister vast te stellen bedrag of rechtshandelingen die de verantwoordelijkheid van de ministers in het geding kunnen brengen. Zo kan de minister zijn instemming aan het deelnemen of (mede) oprichten van een rechtspersoon tevens onthouden in verband met het doel van deze rechtspersoon dat onvoldoende aansluit op de bij of krachtens de wet omschreven taken van de directieraad. Het is vanzelfsprekend dat de directieraad reeds in een vroeg stadium in overleg treedt met de Minister van BZK indien hij voornemens is een handeling te verrichten die vermoedelijk de instemming van de minister vereist. Op grond van de Comptabiliteitswet 2001 kan de directieraad leningen aangaan bij het ministerie van Financiën in het kader van schatplicht bankieren of het geïntegreerd middelenbeheer ter financiering van de materiële vaste activa. Daartoe zal de politieorganisatie geplaatst worden op de zogenoemde a-lijst van de Comptabiliteitswet 2001. Artikel 48 van de Comptabiliteitswet 2001 gaat uit van een mogelijkheid bij het Rijk te lenen voor RWT's. Voor de politieorganisatie is het onwenselijk dat er elders geleend wordt, derhalve is in het derde lid van dit artikel bepaald dat het de directieraad verboden is om anders dan uit 's Rijks kas te lenen. Ook is het de directieraad verboden om borg te staan.

Artikel 30

De Minister van BZK stelt jaarlijks beleidsregels vast voor het beheer van de politie door de directieraad. Deze bevoegdheid is in het algemeen deel toegelicht. Ingevolge het tweede lid worden deze beleidsregels gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie indien ze worden gesteld ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie. In paragraaf 7.2 van het algemeen deel hebben wij uiteengezet dat het overeenstemmingsvereiste in deze gevallen nodig is om de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde tot zijn recht te laten komen.

Artikel 31

De voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid strekt zich uit tot alle taken en bevoegdheden van de directieraad en is een essentieel sturingsinstrument door middel waarvan de ministers inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid voor de politie. Het parlement kan de ministers aanspreken op het al dan niet gebruik maken van hun aanwijzingsbevoegdheid. Wij merken al op dat, anders dan in de bestaande bestuurlijke verhoudingen binnen het politiebestedel, de aanwijzingsbevoegdheid dan ook niet meer als een »ultimum remedium», maar als een normaal sturingsinstrument moet worden gezien. Omdat de aanwijzingsbevoegdheid van de ministers jegens de directieraad, anders dan geldt ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid jegens de korpsbeheerder in de huidige Politiewet 1993, een regulier sturingsinstrument zal zijn, ligt een rechterlijke toetsing van deze aanwijzingen niet voor de hand. Reden waarom wij in de invoeringswet bij dit wetsvoorstel zullen regelen dat tegen aanwijzingen jegens de directieraad geen beroep bij de bestuursrechter openstaat. De aanwijzingen worden in beginsel schriftelijk gegeven, gehoord de directieraad.

Artikel 32

Op grond van artikel 32 is de directieraad gehouden de Minister van BZK, onderscheidenlijk de Minister van Justitie, gevraagd en ongevraagd, tijdig alle inlichtingen te verstrekken die zij voor de uitoefening van hun onderscheiden taken nodig hebben. Dit betreft derhalve alle informatie die zij behoeven om hun verantwoordelijkheid voor het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering, het beheer van de politie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie te kunnen effectueren. De informatieplicht omvat bijvoorbeeld informatie benodigd om toezicht op de taakuitvoering en het beheer (door de Inspectie OOV uit te voeren) en op het financiële beheer uit te kunnen oefenen. Het betreft bijvoorbeeld ook de geregelde verstrekking van informatie om de ministers in staat te stellen beleid te ontwikkelen voor bijvoorbeeld beheersaangelegenheden of voor voorzieningen die de kwaliteit van de taakuitvoering verbeteren. Daarnaast gaat het natuurlijk om de verstrekking van informatie in concrete gevallen.

Het tweede lid geeft de ministers, in het verlengde van de informatieplicht uit het eerste lid, de bevoegdheid inzage te vorderen van gegevens en bescheiden, voorzover dit voor de uitoefening van hun onderscheiden taken nodig is. De toezichthoudende ambtenaren van de IOOV komt op grond van artikel 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht deze bevoegdheid eveneens toe.

Artikel 33

Deze regeling biedt een voorziening in gevallen van ernstige verwaarlozing door de directieraad van zijn taak, waarbij ingrijpen door de ministers niet achterwege kan blijven. De bepaling is vanwege de onvoorspelbaarheid van situaties waarin deze toegepast zou kunnen worden ruim geformuleerd. Het ingrijpen kan bijvoorbeeld inhouden dat de ministers een taak die aan de directieraad is opgedragen, zelf uitvoeren of een zaakwaarnemer aanwijzen. De getroffen voorzieningen onder dit artikel dienen van tijdelijke aard te zijn. Immers, wanneer de voorzieningen een permanent karakter krijgen ligt het voor de hand de taak van de directieraad te heroverwegen of bijvoorbeeld voorzieningen wettelijk te regelen. De ministers dienen beide kamers der Staten-Generaal onverwijld op de hoogte te stellen van de getroffen voorzieningen omdat de wettelijk geregelde bevoegdheidsverdeling tussen ministers en directieraad als gevolg van het ingrijpen wordt doorkruist. Het parlement kan de ministers vervolgens bij de uitoefening van de bevoegdheid controleren en zondig ter verantwoording roepen. Toepassing van dit instrument is een ultimatum remedium. Alle andere middelen om tot een verbetering van de situatie te komen moeten zijn uitgeput en er moet geen zicht zijn op verbetering vanwege de directieraad zelf.

Artikelen 34 tot en met 40

De financiële cyclus en de beheerscyclus, zoals deze in hoofdlijnen zijn neergelegd in de artikelen 34 tot en met 39, 45 en 51 van het wetsvoorstel, zijn toegelicht in paragraaf 7.6. De financiële cyclus wordt nader in lagere regelgeving uitgewerkt. Op de delegatiegrondslagen in de artikelen 37 en 38 is ingegaan in paragraaf 7.2. De beheerscyclus wordt nader geregeld op grond van artikel 40 van het wetsvoorstel.

De beleidscyclus is uitvoerig beschreven in paragraaf 6 van het algemeen deel van de toelichting. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 40 worden regels gesteld over de beleids- en beheerscyclus van de politie. In deze regels zal de regionale beleids- en beheerscyclus worden neergelegd zoals beschreven in paragraaf 6.4. Zo zullen ook het instemmingsrecht van de voorzitter van het regionale

politiebestuur en de hoofdofficier van justitie met het ontwerp van het beleidsplan, de organisatie, de formatie, de begroting, het financieel verslag en het jaarverslag, in regelgeving worden vastgelegd.

Artikelen 41 tot en met 45

Deze artikelen zijn besproken in het algemeen deel van de toelichting. In paragraaf 5.3 komen het regionale politiebestuur (art 41) en de regionale beleidsdriehoek (art 43) aan de orde. In artikel 41, zesde lid, is het instemmingsrecht van de voorzitter van het regionale politiebestuur en de hoofdofficier van justitie met besluiten van het regionale politiebestuur omtrent de beleids- en beheersstukken neergelegd. De artikelen 42 en 45 komen terug in hoofdstuk 6 over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. De positie van de korpschef (art 44) wordt besproken in paragraaf 7.4.

Artikel 46

De taken van het KLPD, zoals in hoofdlijnen neergelegd in artikel 46, zijn overgenomen uit artikel 38 van de huidige Politiewet 1993. Wij beogen dan ook geen wijziging te brengen in de taak van het KLPD, zij het dat de facilitaire taken van het KLPD natuurlijk komen te vervallen; deze worden immers overgenomen door de directieraad. Om tot een goede taakafbakening te komen tussen de regionale korpsen en het KLPD zullen de taken van het KLPD op het terrein van weg, water, spoor, lucht, nationale recherche en de koninklijke en diplomatieke beveiliging nader worden aangeduid bij algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 46, tweede lid, van het wetsvoorstel. Van een limitatieve opsomming zal geen sprake zijn.

Artikel 47

Dit artikel is gelijk aan artikel 38a van de huidige wet.

Artikel 48

Dit artikel is gelijk aan artikel 42a van de huidige wet.

Artikel 49

Artikel 49, waarin de positie van de korpschef van het KLPD wordt geregeld, is gelijk aan artikel 44 voor de regionale politiekorpsen.

Artikel 50

Het overleg tussen de korpschef van het KLPD, de Ministers van BZK en van Justitie en het hoofd van het landelijk parket, neergelegd in artikel 50 van het wetsvoorstel, moet worden gezien als de landelijke tegenhanger van het regionale politiebestuur waar de beleidsstukken worden vastgesteld en instemming wordt verleend aan organisatie, formatie, begroting en financieel verslag. In paragraaf 6.6 van het algemeen deel van de toelichting is reeds ingegaan op de keuze voor deze wijze van aansturing van het KLPD.

Artikel 51

De beleids- en beheerscyclus voor het KLPD is zoveel mogelijk overeenkomstig die voor de regionale korpsen ingericht. Wat betreft de totstandkoming van de beleidsstukken zij verwezen naar paragraaf 6.6 van het algemeen deel. De directieraad stelt jaarlijks, na instemming van de Minis-

ters en het hoofd van het landelijk parket, de begroting, het financieel verslag, de organisatie en de formatie vast voor het KLDP.

Artikelen 52 tot en met 54

Op de bepalingen met betrekking tot rechtspositie is ingegaan in paragraaf 7.6 van het algemeen deel.

Artikel 52, tweede lid

Bij een benoeming zijn zorgvuldigheid, transparantie en draagvlakverkenning essentieel. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de procedure, rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen, waaronder de gezagsdragers, bij de voordracht voor een kroonbenoeming.

Op grond van het derde lid zullen ook regels gesteld worden over de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie, respectievelijk de burgemeester bij de plaatsing van voor hen belangrijke ambtenaren van politie die niet bij koninklijk besluit benoemd worden. De verplichting daartoe wordt evenwel niet meer bij wet geregeld omdat van de huidige artikelen 35, derde lid en 37, vrijwel geen gebruik wordt gemaakt.

Artikel 53

Artikel 53 is gebaseerd op artikel 50 van de huidige wet. Nieuw is de in het eerste lid, onderdeel b, opgenomen specifieke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin de aard en de reikwijdte van het betrouwbaarheidsonderzoek zal worden uitgewerkt dat ten behoeve van de aanstelling van een ambtenaar en in voorkomende gevallen gedurende de uitoefening van diens functie wordt uitgevoerd. Het huidige betrouwbaarheidsonderzoek kent geen specifieke basis in een wet in formele zin en is geregeld in het Besluit algemene rechtspositie politie en de Regeling betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek politie. Dit onderzoek beperkt zich tot de achtergrond van de sollicitant zelf. In de afgelopen jaren heeft de politie herhaaldelijk aangegeven behoefte te hebben aan ruimere mogelijkheden tot het verrichten van onderzoek naar de betrouwbaarheid van sollicitanten opdat (bijvoorbeeld) ook de achtergrond van directe relaties van sollicitanten bij het betrouwbaarheidsonderzoek kan worden betrokken. Recent onderzoek van het Nederlands Politie Instituut naar integriteitschendingen binnen de politie onderstreept die behoefte. In dit verband is tevens van belang dat de komende decennia grote aantallen politieagenten geworven moeten worden als gevolg van de vergrijzing, waardoor het werven van (potentiële) «rotte appels» aan de poort extra prioriteit heeft. Gelet op het feit dat ruimere onderzoeksmogelijkheden een grotere inbreuk op de persoonlijke levenssfeer meebrengen, is een basis voor het betrouwbaarheidsonderzoek bij wet in formele zin aangewezen. Bij dit betrouwbaarheidsonderzoek kunnen naast gegevens uit registers van politie en justitie blijkens het eerste lid, onderdeel b, onder 3°, ook gegevens betreffende overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden van de betrokkene worden betrokken, waaronder directe persoonlijke en zakelijke relaties van betrokkene. In het tweede lid wordt bepaald dat een dergelijk betrouwbaarheidsonderzoek niet plaatsvindt indien er op grond van de Wet veiligheidsonderzoeken reeds een veiligheidsonderzoek dient plaats te vinden of indien het bevoegd gezag heeft bepaald dat slechts een verklaring omtrent het gedrag is vereist.

Het vierde en vijfde lid zijn overgenomen uit het huidige artikel 50, derde en vierde lid welke leden bij wet van 22 december 2005 houdende wijziging van de Ambtenarenwet en enkele andere wetten in verband met

goed ambtelijk handelen, goed werkgeverschap en algemene regels over integriteit (Stb. 2005, 695), aan de huidige wet zijn toegevoegd.

Artikel 55

In paragraaf 8.3 is reeds toegelicht waarom wij voorstellen de taak van de rijksrecherche op hoofdlijnen in de wet op te nemen.

In het eerste lid van artikel 55 is neergelegd dat de rijksrecherche onderzoek verricht naar *feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren*. De rijksrecherche verricht feitenonderzoeken en opsporingsonderzoeken. Met een feitenonderzoek wordt beoogd het inzichtelijk maken van de feiten; er behoeft nog geen sprake te zijn van een redelijk vermoeden van schuld aan het plegen van een strafbaar feit en er kunnen nog geen opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen worden toegepast. Het moet bij een feitenonderzoek gaan om gedragingen waaraan een strafrechtelijk aspect kleeft, maar de voorwaarden waaronder een opsporingsonderzoek in de zin van het Wetboek van Strafvordering een aanvang kan nemen behoeven nog niet te zijn vervuld. Dit komt in het voorgestelde eerste lid tot uitdrukking in de woorden «die *mogelijk* een strafbaar feit opleveren». Een feitenonderzoek kan worden gevolgd door een opsporingsonderzoek.

Ingevolge het tweede lid, onderdeel a, van artikel 55, zijn rijksrechercheonderzoeken primair gericht op *natuurlijke personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan*. Onder publieke taak verstaan wij iedere als zodanig aan de overheid opgedragen taak. Deze taak zal meestal berusten op een wettelijk voorschrift doch een uitdrukkelijke wettelijke grondslag is niet vereist.

De rijksrecherche onderzoekt *feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid kunnen aantasten*. Daaruit volgt dat de vermeende delicten van een zekere ernst moeten zijn. De rijksrecherche zal in beginsel dan ook uitsluitend opsporingsonderzoeken verrichten naar misdrijven. Een ander is nader uitgewerkt in de Aanwijzing Taken en inzet rijksrecherche van het College. De integriteit van de overheid zal bovendien in de meeste gevallen pas in het geding zijn wanneer de onderzochte feiten of gedragingen verband houden met de uitvoering van een overheidstaak.

Niet alle feiten of gedragingen die de integriteit van de overheid kunnen aantasten en die zijn begaan door personen met een publieke taak zullen door de rijksrecherche onderzocht worden. De rijksrecherche is immers niet met uitsluiting van andere opsporingsinstanties belast met het verrichten van deze onderzoeken. Zo vertoont met name de taak van de bureaus interne onderzoeken binnen de politiekorpsen raakvlakken met de taak van de rijksrecherche. Gesteld voor de vraag of in een voorliggend geval de feiten of gedragingen onderzocht dienen te worden door de rijksrecherche zal het College steeds moeten beoordelen of de aard van het onderzoek inzet van de rijksrecherche vereist *om iedere schijn van partijdigheid bij dit onderzoek te vermijden*.

In onderdeel a van het tweede lid is de primaire taak van de rijksrecherche neergelegd. Het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid biedt het College de mogelijkheid om de rijksrecherche te belasten met andere onderzoeken naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren, doch slechts indien dit is aangewezen gelet op de bijzondere deskundigheid van de rijksrecherche.

Zo achten wij inzet van de rijksrecherche aangewezen in verband met de bestrijding van ambtelijke corruptie gepleegd in het buitenland. Sedert 1 februari 2001 is de Nederlandse rechtsmacht voor in het buitenland

gepleegde ambtelijke corruptie aanmerkelijk verruimd. In verband met de bij de rijksrecherche opgebouwde expertise op het terrein van corruptie heeft het College de rijksrecherche ook een belangrijke rol gegeven bij de bestrijding van buitenlandse corruptie (vgl. ook Aanwijzing opsporing en vervolging ambtelijke corruptie, Stcrt. 2002, 206, pag. 9).

Inzet van de rijksrecherche kan voorts zijn aangewezen in uitzonderlijke gevallen van zeer ernstig geweld tegen de politie, waarin de collegiale emoties binnen het opsporingsapparaat dusdanig hoog zijn opgelopen dat enkel en alleen al daardoor elk door een korps zelf in te stellen onderzoek de schijn van partijdigheid draagt. Ook in dergelijke gevallen is de rijksrecherche gelet op haar bijzondere deskundigheid de meest aangewezen instantie om een onderzoek in te stellen.

Artikel 55, tweede lid, onderdeel b, schrijft voor dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt bepaald in welke gevallen de rijksrecherche omwille van haar bijzondere deskundigheid kan worden ingezet anders dan in de gevallen welke worden bestreken door onderdeel a. Met het oog op de noodzakelijke afstemming van de taken van de rijksrecherche en de activiteiten van de korpsen wordt de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur gedaan na overleg met de Minister van BZK. De betrokkenheid van de Minister van BZK is aldus op dezelfde wijze geregeld als in het huidige artikel 43, eerste lid, Politiewet 1993.

Artikel 56

Artikel 2, onderdeel d, bepaalt dat onder ambtenaren van politie worden begrepen de ambtenaren van de rijksrecherche. Bepalingen gesteld bij of krachtens dit wetsvoorstel welke verplichtingen of bevoegdheden bevatten voor ambtenaren van politie, zoals artikel 7, eerste en derde lid, of artikel 8, eerste lid, zijn derhalve ook van toepassing voor de rijksrechercheurs. Artikel 56 verklaart daarnaast enkele bepalingen welke gericht zijn tot de politie van overeenkomstige toepassing op de rijksrecherche. Dit is nodig omdat de rijksrecherche, met het oog op de vereiste onafhankelijkheid, geen deel uitmaakt van de politieorganisatie. Het betreft de artikelen 3, 9 en 12. De rijksrecherche is belast met een deel van de politietaak zoals omschreven in artikel 3. Artikel 55 bepaalt vervolgens waartoe de politietaak van de rijksrecherche is beperkt. De ambtsinstructie voor de politie en de KMar, welke onder andere de voorwaarden bevat waaronder gewelddiddelen mogen worden toegepast en die wordt vastgesteld op grond van artikel 9 dient ook van toepassing te zijn op de rijksrecherche. Voorts is artikel 12, waarin het gezag van de officier van justitie bij optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde is neergelegd, van overeenkomstige toepassing op de rijksrecherche. Artikel 56 van het wetsvoorstel maakt het de Minister van Justitie voorts mogelijk om regels omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering of omtrent het beheer, waaronder de bewapening, gesteld bij of krachtens de 22 en 23 van overeenkomstige toepassing te verklaren op de rijksrecherche.

Artikelen 57 en 58

Voor een toelichting op deze artikelen zij verwezen naar hoofdstuk 8 van het algemeen deel.

Artikel 59

Gelijk de huidige situatie zijn de rechtspositieregelingen en het rangenbesluit voor de politie van overeenkomstige toepassing op de ambtenaren van de rijksrecherche. Ambtenaren van de rijksrecherche ingedeeld in

schaal 15 of hoger worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van Onze Minister van Justitie.

Artikel 60

De rijksrecherche houdt net als de politiekorpsen registers bij die van essentieel belang zijn voor de vervulling van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de nationale en internationale strafrechtshandhaving. Ten aanzien van deze registers wordt de hoofdregel, neergelegd in het wetsvoorstel politiegegevens (Kamerstukken II 30 327, nr. 2), gevolgd dat de beheerder van de rijksrecherche ook de beheerder van de registers bij de rijksrecherche is. Het is evenwel belangrijk voor de Minister van Justitie, dat hij wettelijke waarborgen heeft om te verzekeren dat registers in stand worden gehouden en dat, indien ontwikkelingen op nationaal niveau of internationaal strafrechtelijk terrein die eisen, nieuwe registers worden aangelegd. Voorts moet hij onder andere invloed kunnen uitoefenen op de wijze van inrichting alsmede de beschikbaarstelling en verstrekking van gegevens. Het voorgestelde artikel strekt er dan ook toe de zeggenschap van de Minister van Justitie ten aanzien van de politieregisters bij de rijksrecherche in de wet te waarborgen. De formulering van artikel 60 is gelijk aan die van artikel 25, zij het dat, nu de rijksrecherche een volledig justitiële organisatie is welke uitsluitend registers aanlegt ten dienste van dat deel van de politietaak dat ziet op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de regels worden gegeven door de Minister van Justitie. Overigens zullen met het oog op de uitwisseling van gegevens tussen de regionale korpsen, het KLPD en de rijksrecherche de regels over de wijze waarop de gegevens worden verwerkt, gelijklopend zijn aan de op grond van artikel 25 onderdeel b gestelde regels voor de politiekorpsen.

Artikel 61

In de huidige wet zijn geen bepalingen opgenomen over de samenwerking tussen politiekorpsen en de rijksrecherche. In artikel 61 wordt voorgesteld om de ministers de bevoegdheid te verlenen de samenwerking met de rijksrecherche te regelen. Een vorm van samenwerking tussen de rijksrecherche, de regionale politiekorpsen, het KLPD en de KMar is bijvoorbeeld reeds vastgelegd in de Regeling criminele inlichtingen eenheden. Voorts is denkbaar dat in de toekomst een vorm van meer structurele of veel voorkomende samenwerking tussen de rijksrecherche en de politiekorpsen geregeld zal worden met het oog op bijvoorbeeld de uitoefening van specialistische taken waarin wordt vastgelegd dat en op welke wijze specialisten van de reguliere politie samenwerken met de rijksrecherche. Daarbij zal er steeds voor gewaakt moeten worden dat de samenwerking niet ten koste gaat van de onafhankelijkheid en onpartijdigheid welke de rijksrecherche bij haar onderzoeken dient te garanderen. Tenslotte kan gedacht worden aan een samenwerkingsregeling die het voor de rijksrecherche mogelijk maakt om gebruik te maken van gemeenschappelijke diensten die worden verzorgd door de directieraad, zoals ICT-voorzieningen.

Artikel 62

In algemene zin heeft bijstand een incidenteel karakter, ingegeven door een tekort aan een voor de taak noodzakelijk geachte kwaliteit of kwantiteit aan personeel of materieel.

De bijstandsregeling ten behoeve van de openbare orde vindt plaats in de bestuurlijke lijn. Indien een regionaal politiekorps of het KLPD ten behoeve van een politieoptreden ter handhaving van de openbare orde capaciteit ontbeert en behoefte heeft aan personele of materiële bijstand,

richt de gezagsdrager – de burgemeester – een verzoek daartoe aan de Minister van BZK en stelt de commissaris van de Koning daarvan in kennis. De burgemeester overlegt voorafgaande aan een verzoek om bijstand met de korpschef die is belast met het dagelijkse beheer van zijn korps en uit dien hoofde eerst zal bekijken of binnen het eigen korps adequaat assistentie kan worden verleend.

De Minister van BZK heeft door de aanwezigheid van landelijke coördinatiecentra het overzicht over de beschikbare politiecapaciteit. Hierdoor is hij in staat een bestuurlijke afweging te maken over de gewenste bijstand, de aard en omvang van de bijstand en het korps dat de bijstand moet leveren. De Minister van BZK verstrekt vervolgens door tussenkomst van de directieraad de nodige opdrachten aan de korpschef van het korps dat de bijstand zal verlenen.

Indien de Minister van BZK gebruik maakt van zijn bevoegdheid op grond van artikel 16 van het wetsvoorstel om de burgemeester aanwijzingen te geven ter handhaving van de openbare orde, kan hij, in afwijking van de zojuist beschreven procedure, zelf in bijstand voorzien. Daartoe strekt het tweede lid.

Artikel 63

Het voorgestelde artikel 63 is de justitiële tegenhanger van artikel 62: bijstandsverlening ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde vindt plaats in de justitiële lijn. De procedure verloopt volgens hetzelfde stramien. De officier van justitie dient, na overleg met de korpschef, een aanvraag in bij het College van procureurs-generaal. Het College maakt de afweging of de gevraagde bijstand moet worden verleend en verstrekt vervolgens de nodige opdrachten, door tussenkomst van de directieraad, aan de korpschef van het korps dat de bijstand zal verlenen. Het tweede lid van artikel 63 ziet op bijstand voor de persoonsbeveiliging door de Dienst Koninklijke en diplomatieke beveiliging (DKDB) van het KLPD, welke taak op grond van artikel 47, tweede lid, wordt uitgevoerd onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. In verband met deze rechtstreekse verantwoordelijkheid wordt de rol van het openbaar ministerie in het eerste lid, overgenomen door de Minister van Justitie. De bepaling van het tweede lid is bij Wet van 2 november 2006 tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de invoering van een nieuw stelsel voor bewaking en beveiliging van personen, objecten en diensten (Stb. 2006, 560), aan artikel 57 van de huidige wet toegevoegd.

Artikel 64

Artikel 64 regelt de verlening van bijstand door de KMar aan de politie. De procedure volgens welke de bijstand wordt verleend is gelijk aan de procedure in de huidige wet. Het criterium «in bijzondere gevallen» dat onder de huidige wet wordt gehanteerd voor bijstandsverlening door de KMar, komt in het wetsvoorstel echter niet meer terug. Het criterium «in bijzondere gevallen» strekte ertoe bijstandsverlening door de KMar te beperken tot situaties waarin de reguliere politie niet in de benodigde bijstand kan voorzien. Deze getrapte systematiek, waarbij eerst de capaciteit bij de politie volledig moet zijn uitgeput alvorens een verzoek om bijstand tot de KMar mag worden gericht, is echter niet altijd doelmatig. Vanzelfsprekend moet de politie zo zijn ingericht dat zij in beginsel zelf alle voorzienbare verstoringen van de rechtsorde het hoofd kan bieden. Daarnaast moet het evenwel mogelijk zijn omwille van redenen van snelheid of doelmatigheid te kiezen voor bijstand door de KMar. Deze mogelijkheid is ook van belang om de geoefendheid van eenheden van de KMar die bijstand verlenen, zoals de mobiele eenheid van de KMar, op peil te houden.

Artikel 65

Dit artikel voorziet, net als artikel 59 van de huidige wet, in de mogelijkheid van bijstandsverlening door andere delen van de krijgsmacht dan de KMar. Bijstand van de krijgsmacht komt vooral aan de orde als specifieke materiële of personele capaciteit nodig is. Wij stellen derhalve voor om voor bijstand door de krijgsmacht, anders dan de KMar, wel het criterium «bijzondere gevallen» te hanteren om aan te geven dat de krijgsmacht ter bijstand wordt geroepen als de noodzaak daartoe bestaat.

Artikel 59, tweede lid, van de huidige wet bepaalt dat «in dat geval» de Minister van BZK onderscheidenlijk de Minister van Justitie, in overeenstemming met onze Minister van Defensie, bepaalt op welke wijze de bijstand wordt verleend, waarbij nadere (beleids)regels worden gegeven over de uitoefening van bevoegdheden. De woorden «in dat geval» zouden de onjuiste suggestie kunnen wekken dat het niet mogelijk is regels van meer structurele aard te treffen voor militaire bijstandsverlening. Om iedere twijfel terzake weg te nemen hebben wij in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de KMar en de bijstand aan de KMar (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 557, nr. 2) voorgesteld de woorden «in dat geval» in artikel 59, tweede lid, van de huidige wet te schrappen. Het voorgestelde artikel 65, tweede lid, is dienovereenkomstig geformuleerd.

Artikel 66

Het onderhavige artikel van het wetsvoorstel komt ten dele overeen met het bepaalde in het huidige artikel 60. De wijzigingen die zijn aangebracht ten opzichte van het huidige artikel houden verband met de herstructurering van het stelsel van speciale eenheden. Bij brief van 3 juni 2005 is de Tweede Kamer in kennis gesteld van de beoogde inrichting van het nieuwe stelsel (Kamerstukken II 2004/05, 29 754, nr. 23).

Zoals in voormelde brief reeds is uiteengezet, noopt de bestrijding van de hedendaagse verschijningsvormen van terrorisme tot inzet van flexibele en wendbare eenheden. Praktijkervaringen wijzen uit dat een gemengde bijzondere bijstandseenheid, bestaande uit disciplines van zowel politie als krijgsmacht, in staat is om zeer uiteenlopende vormen van ernstig geweld dan wel terrorisme, het hoofd te bieden. Het kabinet heeft daarom geconcludeerd dat de zogenoemde Bijzondere bijstandseenheid-Snelle interventie-eenheid (BBE-SIE), een tijdelijk multidisciplinair werkverband bestaande uit leden van de huidige bijzondere bijstandseenheden van politie en de krijgsmacht, permanent in het stelsel dient te worden ingebed. De BBE-SIE (intussen Unit Interventie geheten) opereert als flexibele eenheid tussen de AOE'en en de Unit Interventie Mariniers (voorheen de BBE-M). Met het oog op de inzet van deze gemengde eenheden wordt in het eerste lid van het onderhavige artikel niet meer gesproken van bijstandseenheden, bestaande uit personeel van de politie, onderscheidenlijk de KMar en andere onderdelen van de krijgsmacht, zoals de eerste volzin van het eerste lid van het huidige artikel 60 luidt, maar van eenheden, bestaande uit personeel van de politie, de KMar of andere delen van de krijgsmacht.

De huidige aansturing van de diverse bijzondere bijstandseenheden is complex van aard. Om adequaat te kunnen reageren op terrorisme en situaties van grof geweld is voorts besloten deze aansturing te stroomlijnen. Daartoe wordt de bevoegdheid om een eenheid in te zetten exclusief verleend aan de Minister van Justitie. De Minister van Justitie bepaalt zelfstandig of en op welke wijze de voorgenomen inzet zal mogen plaatsvinden; hij behoeft in dat kader in beginsel geen andere ministers te raadplegen. Om te kunnen bepalen welke of, en zo ja welke eenheid moet worden ingezet, worden op basis van generieke inzetscenario's, welke zijn

afgestemd met de Ministers van BZK en van Defensie, nadere criteria uitgewerkt. Waar het de inzet betreft van een eenheid die uitsluitend of hoofdzakelijk bestaat uit personeel van de krijgsmacht – de inzet van de zogenoemde Unit Interventie Mariniers – vindt de besluitvorming plaats in overleg met de Minister van Defensie. De andere betrokken ministers worden vanzelfsprekend onverwijld van de inzet op de hoogte gesteld. Het voorafgaande is tot uitdrukking gebracht in het derde lid van het onderhavige artikel.

Het initiatief tot inzet van een bijstandseenheid gaat uit van het openbaar ministerie. Indien een korps, de rijksrecherche, of de KMar in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bijstand behoeft van een bijzondere bijstandseenheid, dan richt de officier van justitie, door tussenkomst van het College van procureurs-generaal, een verzoek daartoe aan de Minister van Justitie (tweede lid). De procedures die gelden krachtens het huidige artikel 60 zijn opgenomen in de Regeling Bijzondere Bijstandseenheden. In overeenstemming met de andere bepalingen betreffende bijstand worden de procedurevoorschriften opgenomen in het wetsartikel zelf.

Het vierde lid, ten slotte, bevat de grondslag om regels en nadere regels te stellen omtrent de organisatie van de eenheden en de uitoefening van de bevoegdheden krachtens de wet. Daarbij dient onder andere te worden gedacht aan bepalingen ten aanzien van de exacte samenstelling – aantallen ambtenaren van onderscheidenlijk politie en krijgsmacht – van de verschillende speciale eenheden.

Artikel 67

Anders dan voor de regionale korpsen en het KLPD kent de huidige Politiewet 1993 geen bepalingen over bijstand voor de bijzondere ambtenaren van politie. De rijksrecherche is echter een relatief kleine organisatie zodat bijstand van de reguliere politie meer dan eens nodig zal zijn. Daarbij kan gedacht worden aan capacitaire bijstand of aan specialistische expertise als digitaal of financieel rechercheren, observeren en andere technische recherche. De meerwaarde van de rijksrecherche is gelegen in het kunnen optreden, onafhankelijk van de instanties waarbinnen onderzoek wordt verricht opdat iedere schijn van partijdigheid of belangenverstrengeling voorkomen kan worden. Dit biedt de nodige waarborgen voor alle betrokken personen, ook voor de personen wier handelen of nalaten wordt onderzocht.

Gelet op het uitgangspunt dat de rijksrecherche alleen wordt ingezet indien een onpartijdig onderzoek is geboden, dient bij een gezamenlijk onderzoek de regie en de verantwoordelijkheid voor dat onderzoek bij de rijksrecherche te worden gelegd. Immers, er is formeel sprake van een rijksrechercheonderzoek en alleen dan kan de verlangde onpartijdigheid bij een gezamenlijk onderzoek voldoende worden gewaarborgd.

Artikelen 68 tot en met 71

Deze artikelen openen de mogelijkheid van «omgekeerde» bijstand door de politie aan de KMar en zijn ontleend aan het bij de Tweede Kamer ahangende wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 en het Wetboek van Strafvordering in verband met de taken en bevoegdheden van de Koninklijke marechaussee en de bijstand aan de Koninklijke marechaussee (Kamerstukken II, 2005–2006, 30 557, nr. 2). Voor een uitgebreide toelichting verwijzen wij naar de toelichting bij dit wetsvoorstel.

Artikel 72

De hoofdlijnen van dit artikel zijn ontleend aan artikel 53a van de Politiewet 1993. In dit artikel worden de toezichthoudende taken en bevoegd-

heden genoemd die door de inspectie voor openbare orde en veiligheid, een dienstonderdeel van het Ministerie van BZK, worden uitgeoefend. De formulering van de toezichthoudende taken van de inspectie in het eerste lid is deels ontleend aan artikel 53a, eerste lid, onderdelen c tot en met e. De onderdelen a en b van dat artikel zijn niet overgenomen. In plaats daarvan is in onderdeel a en b, in algemene zin bepaald dat de inspectie toezicht houdt op de taakuitvoering en het beheer van de politie. Het toezicht op de taakuitvoering laat vanzelfsprekend de zeggenschap van het bevoegd gezag (burgemeester en officier van justitie) ten aanzien van de politie in concrete zaken onverlet.

Met deze formulering komt het beoogde versterkte toezicht van de inspectie op de politie beter tot zijn recht. Verder wordt in onderdeel c, het toezicht op de kwaliteitszorg, dat wellicht ook onder taakuitvoering of beheer zou kunnen worden gevat, in een apart onderdeel verwoord om deze belangrijke toezichthoudende taak van de inspectie in het bijzonder te markeren.

In het tweede lid wordt, conform het bepaalde in artikel 53a, vijfde lid, van de huidige wet, tot uitdrukking gebracht dat de inspectie, zijn werkzaamheden onder gezag van de Minister van Justitie uitoefent indien het toezicht of het onderzoek van de inspectie betrekking heeft op de taakuitvoering ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel de taken ten dienste van de justitie. De overige toezichts- en onderzoekstaken van de inspectie worden uitgevoerd onder gezag van de Minister van BZK.

Het derde lid is ontleend aan het zesde lid van artikel 53a van de huidige wet. Gezien de ondergeschikte positie van de korpsen ten opzichte van de directieraad wordt de plicht medewerking te verlenen met deze bestelwijziging niet verschoven van de korpsbeheerders naar de korpschef, maar aan de directieraad opgelegd.

Artikel 73

Het eerste lid van dit artikel is ontleend aan artikel 53a, tweede lid, van de Politiewet 1993. Het tweede lid is ontleend aan artikel 53a, vijfde lid. Het derde lid is ontleend aan 53b. De inspectie rapporteert aan Onze Ministers, echter de inspectie heeft een zekere mate van zelfstandigheid: rapporten die dienen om aan de Tweede Kamer te worden aangeboden worden door de Ministers niet aangepast, maar voorzien van een oordeel over de inhoud. De Minister van BZK zendt het door de inspectie opgestelde verslag van de werkzaamheden, overeenkomstig de huidige praktijk, mede namens de Minister van Justitie, aan de Staten-Generaal. De zelfstandige positie van de inspectie komt overigens ook tot uitdrukking in de positionering van de IOOV binnen het departement. De inspectie is geen onderdeel van het DG Veiligheid, maar valt direct onder de secretaris-generaal.

Artikel 74

In het eerste lid is bepaald dat de aanwijzing van ambtenaren van de inspectie die met het toezicht zijn belast geschiedt bij besluit van de Minister van BZK. Dit lid is ontleend aan artikel 53a, vijfde lid, van de Politiewet 1993. De ambtenaren van de inspectie die met het toezicht zijn belast, hebben alle op grond van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) ter beschikking staande toezichtbevoegdheden. Dit komt overeen met hetgeen ten aanzien van deze ambtenaren in artikel 55a, vijfde lid, was geregeld. Aanwijzing van de ambtenaren behoeft niet op naam te geschieden. Het aanwijzen van alle inspecteurs en senior inspecteurs in de in het besluit van de minister geïdentificeerde onderdelen van de inspectie is voldoende onderscheidend.

In het tweede lid is bepaald dat het aanstellen van het hoofd van de

inspectie, gezien de medebetrokkenheid van de Minister van Justitie bij deze inspectie, na overleg met deze minister geschiedt. Deze formulering is ontleend aan artikel 53a, vijfde lid, van de huidige wet.

Artikel 75

Op grond van artikel 41, zesde lid, behoeven besluiten van het regionale politiebesteduur over de regionale beleids- en beheersstukken de instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur. Dit betekent dat het regionale politiebesteduur zonder instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur, de beleidsstukken niet kan vaststellen en geen instemming kan verlenen aan de beheersstukken. Het valt niet uit te sluiten dat zich een geval zal voordoen waarin de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur vanuit hun eigen verantwoordelijkheid ieder een andere invulling willen geven aan bijvoorbeeld het beleidsplan voor een politiekorps. Om een patstelling binnen het regionale politiebesteduur in een dergelijk geval te voorkomen biedt artikel 75 een regeling ter beslechting van geschillen over de beleids- en beheersstukken.

Artikel 76

Gemeenteraden kunnen tegen besluiten van het regionale politiebesteduur van de regio waarin hun gemeente zich bevindt in beroep gaan. Artikel 34, derde lid, van de Politiewet 1993 kende een dergelijk beroepsrecht al sinds 1994. Het belang van dat recht werd herbevestigd ter gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de versterking van bevoegdheden op rijksniveau (Kamerstukken II 2003/04, 29 704) waarbij een amendement van het lid Algra (nr. 15) werd aangenomen op dit artikel. Met dit amendement werd de positie van de raad nog verder versterkt door de raad niet langer van de burgemeester afhankelijk te maken voor instellen van het beroep. De formulering van het beroepsrecht in dit voorstel is echter een andere. Daar de raad beslist of deze beroep instelt, en daar deze met meerderheid van stemmen beslist, is de zinsnede «op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in hun gemeente» komen te vervallen in relatie tot het beroepsrecht. De commissaris die in de Politiewet 1993 geen beoordelingscriterium had aan de hand waarvan hij het beroep zou moeten beoordelen beoordeelt nu, in overeenstemming met het College van procureurs-generaal, of «het besluit op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betrokken gemeente». Oordeelt hij dat dit het geval is, dan bepaalt deze een termijn waarbinnen het besluit moet zijn aangepast door het politiebesteduur. Ter bespoediging van de afhandeling van het beroep gaat het beroepsschrift vergezeld van de zienswijze van de burgemeester, die immers lid is van het bestuur dat het besluit heeft genomen.

Artikelen 77 tot en met 82

De klachtregeling zoals voorgesteld in de artikelen 77 tot en met 82 is, zoals wij reeds toelichtten in paragraaf 9.3, zoveel mogelijk overgenomen uit de klachtregeling in de huidige wet. Enkele wijzigingen ten opzichte van de huidige regeling zijn echter onontkoombaar.

De politieklachtregeling in de huidige wet is bij wet van 4 december 2003 (Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de politieklachtregeling aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, Stb. 501), aangepast aan hoofdstuk 9 van de Awb waarin regels zijn

gesteld over de behandeling van klachten door bestuursorganen. Gelet op de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel, blijven aanvullende bepalingen in de Politiewet echter noodzakelijk. De Awb gaat immers uit van een situatie waarin burger en ambtenaar met slechts één bestuursorgaan van doen hebben. De Politiewet daarentegen maakt onderscheid tussen beheer en gezag en ook het gezag wordt nog gekenmerkt door dualisme. Binnen de politieorganisatie is zonder nadere regeling derhalve niet direct duidelijk wie het verantwoordelijke bestuursorgaan is in de zin van de Awb. In de Politiewet wordt dan ook vastgelegd welk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor behandeling van een klacht. Uitgangspunt is dat de beheerder zorgdraagt voor de behandeling van de klacht terwijl de gezagsdragers in de gelegenheid worden gesteld over de afhandeling daarvan te adviseren.

Voor de keuzes die wij hebben gemaakt bij de invulling van de politiek-lachregeling verwijzen wij naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot de Wet van 4 december 2003.

In voorliggend wetsvoorstel draagt de korpschef zorg voor de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie. De directieraad is echter gehouden nadere regels vast te stellen over de klachtbehandeling. Op deze wijze kan uniformiteit in de behandeling van klachten worden gebracht. Voor klachten die betrekking hebben op de korpschef is de directieraad de klachtbehandelende instantie.

Artikel 80, eerste lid, bepaalt dat klachten die betrekking hebben op gedragingen van ambtenaren van politie die zijn tewerkgesteld bij een politiekorps, met uitzondering van de korpschef zelf, door de korpschef worden behandeld. Niettegenstaande de wens de klachtbehandeling te uniformeren wordt de klachtbehandeling zelf niet bij het bestuursorgaan directieraad gelegd, maar de bevoegdheid aan de korpschef geattribueerd aangezien we er zeer aan hechten dat de klachten lokaal afgehandeld worden. De afstand tussen directieraad en politieregio zal voor een goede en bevredigende klachtbehandeling veelal te groot zijn. De korpschef die, onder verantwoordelijkheid van de directieraad het dagelijkse beheer van zijn korps voert, is ook degene die het beste kan toezien op het functioneren van de politieambtenaren binnen zijn korps. Klachten over de korpschef worden door de directieraad behandeld.

Klachten over ambtenaren van de rijksrecherche en militairen van de KMar of van een ander onderdeel van de krijgsmacht, worden niet behandeld door de directieraad of de korpschef maar ingediend bij en behandeld door het College van procureurs-generaal, respectievelijk de Minister van Defensie. Zij zijn immers beheerder van deze organisaties. Artikel 78, tweede lid, respectievelijk artikel 79, tweede lid, verklaart artikel 77, tweede en derde lid, van overeenkomstige toepassing. Voor de directieraad wordt dan het College van procureurs-generaal, respectievelijk de Minister van Defensie gelezen.

Het is niet nodig om conform artikel 65 van de huidige wet in artikel 81 een doorzendplicht op te nemen; de plicht tot het doorzenden van een klacht die voor een ander bestuursorgaan is bestemd volgt reeds uit artikel 2:3 van de Awb.

Artikel 84

In het voorgestelde artikel 84 is de mogelijkheid neergelegd voor verschillende tijdstippen van inwerkingtreding voor artikelen of onderdelen daarvan. Wij hebben dit gedaan omdat thans niet valt te overzien of er

wellicht bepalingen zijn die nadat de wet het Staatsblad heeft bereikt eerst op een later tijdstip in werking kunnen treden.

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

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

De Minister van Defensie,
H. G. J. Kamp