

Vergaderjaar 2003–2004

29 704

Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met het versterken van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie en de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede de opheffing van de Raad voor het Korps landelijke politiediensten

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

De zorg voor criminaliteitsbestrijding en de veiligheid is gebaat bij een effectief en efficiënt politieapparaat. In de brief van 26 september 2003 van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mede namens de Minister van Justitie, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is aangegeven dat het daartoe noodzakelijk is dat de beheersverantwoordelijkheid (met betrekking tot de inzet van mensen en middelen en de wijze van organisatie) en de verantwoordelijkheid met betrekking tot het beleid inzake de taakuitvoering van de politie van de beide ministers optimaal worden ingevuld (Kamerstukken II, 2003/04, 29 200 VII, nr. 4).

Al eerder is in het Hoofdlijnenakkoord (Kamerstukken II, 2002/03, 28 637, nr. 19) in dit kader opgenomen dat de beheersbevoegdheden van de Minister van BZK zullen worden versterkt. Hierop voortbouwend is in eerdergenoemde brief aangegeven dat het noodzakelijk is dat de Ministers van BZK en van Justitie ook op hoofdlijnen sturing kunnen geven aan het op regionaal niveau te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie, en daarmee aan het prestatievermogen van de politie. Dit wetsvoorstel bevat onder meer een uitwerking van de gewenste versterking van de sturingsrelaties Rijk – politieregio.

In bovengenoemde brief is voorts aandacht besteed aan het wetsvoorstel «Bestel in Balans» (Kamerstukken II, 2000/01, 27 560). Aangegeven is dat dat voorstel bij het in de brief aangekondigde voorstel zal worden betrokken, in het bijzonder de daarin voorgestelde benoeming en ontslag van de korpsbeheerder, de verdeling van beheersen beleidsverantwoordelijkheden tussen korpsbeheerder en regionaal college en het gemeentelijk inbrengrecht. Het oorspronkelijke wetsvoorstel «Bestel in Balans» wordt ingetrokken.

In het voorliggende voorstel zijn deze laatste onderwerpen overgenomen, hoewel mede in het licht van de in de brief van 26 september 2003 vervatte voornemens een heroriëntatie op onderdelen noodzakelijk is gebleken. Aldus worden in één wetsvoorstel twee lijnen getrokken die naar ons oordeel op elkaar aansluiten, te weten enerzijds een aanscherping van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van respectievelijk de Ministers van BZK en van Justitie in de verhouding met

de politieregio's, en anderzijds – daarvoor noodzakelijk – een verduidelijking van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau. Uit het wetsvoorstel «Bestel in Balans» zijn niet overgenomen de wijzigingsvoorstellen met betrekking tot de Raad voor het KLPD. Na ampele overwegingen menen wij dat aan dit instituut geen dringende behoefte meer is.

Ten aanzien van de opzet van het algemeen deel van deze toelichting kan het volgende worden opgemerkt. In de paragrafen 2, onderdeel A, 3, 4, onderdeel A, 4, 5, 6, 7, 8 en 9 wordt ingegaan op de voornemens zoals die in de brief van 26 september 2003 zijn weergegeven. In de paragrafen 2, onderdeel B, 3, en 4, onderdeel B, zal ingegaan worden op de hoofdthema's uit het eerdere voorstel Bestel in Balans. Voor zover van toepassing is met het oog op de toegankelijkheid van de regelgeving er voor gekozen de toelichting op de betreffende bepalingen ook in de onderhavige memorie van toelichting weer op te nemen. In paragraaf 10 wordt ingegaan op de redenen tot opheffing van de Raad voor het KLPD en in paragraaf 11 op de verschillende reacties die op het wetsvoorstel zijn ontvangen.

2. Probleemschets

Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 kwam een geheel nieuw politiebestedel tot stand. De invoering van dit bestel vergde een ingrijpende reorganisatie: de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie werden omgevormd tot 25 regionale korpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD). De reorganisatie heeft geleid tot een belangrijke verbetering van de organisatie van de politie waardoor een meer adequate taakuitvoering van de politie werd gefaciliteerd. Zo is een meer flexibele inzet van politiepersoneel mogelijk, een betere ondersteuning van operationele taken en een verdergaande professionalisering van specialistische functies.

De omgeving waarin de politie werkt is echter voortdurend in ontwikkeling. Steeds verdergaande internationale samenwerking, bovenregionale vraagstukken, complexere technieken waarvan de politie gebruik maakt, voortschrijdende georganiseerde criminaliteit, een steeds groter kostenbewustzijn en de noodzaak tot vergroting van de efficiency dragen bij aan continue aandacht voor de houdbaarheid van de huidige regelgeving rondom het politiebestedel.

Op onderdelen zijn verbeteringen naar ons oordeel in ieder geval op korte termijn absoluut noodzakelijk. Ons inziens doen zich mogelijkheden tot verbetering voor op het gebied van de sturing ten aanzien van beleid en beheer en, in aansluiting op een belangrijk aantal elementen uit het eerder bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel «Bestel in Balans», de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de organen op regionaal niveau.

A. Beperkte sturingsmogelijkheden op rijksniveau

De huidige constructie van *beheersverantwoordelijkheid* op regionaal niveau leidt vaak tot een – vanuit de regionale optiek logisch – streven naar optimalisatie van het beheer in het belang van de regionale behoeften. Dit streven naar regionale optimalisatie staat in veel gevallen de optimalisatie op interregionaal niveau en/of landelijk niveau in de weg. De bovenregionale, landelijke en internationale belangen blijven voor de politieregio's doorgaans buiten beeld. Een versnipperde ICT-infrastructuur die de informatie-uitwisseling tussen korpsen belemmert en die een optimale inzet van de voor ICT bestemde middelen verhindert, is hiervan een van de indringendste voorbeelden.

De afspraken die de minister op deze terreinen – dikwijls pas na uitvoerig overleg – met de korpsbeheerders maakt, vormen geen garantie dat die

afspraken ook worden uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de afspraken die korpsbeheerders onderling maken.

De Politiewet 1993 kent een aantal bestuurlijk-juridische instrumenten waarmee de Minister van BZK zijn invloed met betrekking tot het beheer kan laten gelden, variërend van de aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 53 van de wet, tot (mede)betrokkenheid bij het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften. De bestaande instrumenten hebben evenwel elk afzonderlijk beperkingen en voldoen niet of niet genoeg aan de eisen die worden gesteld aan de door ons voorgestane wijze om vanuit het rijk meer de noodzakelijke sturing te geven aan beheersaangelegenheden. Gezien de eigenstandige, zware bestuurlijke rol die de korpsbeheerders vervullen in hun hoedanigheid van burgemeester van een centrumgemeente, blijkt de toepasbaarheid van het sturingsinstrumentarium met betrekking tot het beheer in de praktijk te beperkt. Zoals uit de «Evaluatie Politiewet 1993: diepteonderzoek» uit 1998 blijkt, loopt de beïnvloeding vooral via de (veelal bewerkelijke) weg van overleg en overreding¹. Overleg en overreding hebben op zich grote betekenis – en zullen dat naar onze mening blijven houden –; dit neemt echter niet weg dat hiermee naar de huidige inzichten, zeker in verband met de steeds hogere eisen die de samenleving aan de politie en de sturing daarvan stelt niet kan worden volstaan. Soms moeten met het oog op de effectiviteit en de efficiency en gelet ook op de kosten, sneller knopen worden doorgehakt.

Voorts blijkt uit genoemde evaluatie dat de Politiewet 1993 veel ruimte laat voor verschillen in het functioneren van de politie tussen de politie-regio's. Er bestaan grote verschillen in de feitelijke toedeling en aanwending van bevoegdheden, de mate van centralisatie en decentralisatie, en de mate en het karakter van de sturing van de politie. Dat leidt in de praktijk tot verschillende invulling van de organisatie en bedrijfsvoering, zoals de inrichting van specialismen (bijvoorbeeld jeugd- en zedenzaken), de kwaliteit van de recherche en de informatiehuishouding. Ook uit een vervolgonderzoek op een onderzoek uit 1998 van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uit 2003² naar de invulling van de politieke en justitiële zedentaak blijkt dat de korpsen nog steeds verschillend invulling geven aan de politieke zedentaak. Uit een onderzoek³ dat in 2002 in opdracht van het Ministerie van BZK is verricht naar de carrières in de landelijke en bovenregionale recherche (de recherchebovenbouw) wordt geconcludeerd dat de mogelijkheid om per korps een eigen invulling te geven aan de researchefunctie heeft geleid tot verschillende visies op de researchefunctie en verschillende interpretaties van de rechtspositionele regelingen. Dit heeft weer geleid tot variëteit in differentiatie in beheerregelingen, arbeidsvoorwaarden en researchecarières. De researchefunctie is daarmee niet als een landelijk homogeen geheel te beschouwen. Dit geldt voor zowel de recherchebovenbouw waar nu middels de instelling van de nationale en bovenregionale recherche een oplossing voor is gevonden, maar ook voor de regionale researchefunctie. Uit verschillende Algemene Rekenkamerrapporten⁴ alsmede het onderzoek van de commissie feitenonderzoek inzake de moord op Fortuyn⁵ blijkt hoe versnipperd de informatiehuishouding van de Nederlandse politie tot nu toe georganiseerd is. Dit is een rechtstreeks gevolg van de beheersvrijheid van de regionale korpsen. Uit het recent verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de ICT⁶ blijkt wederom hoe zowel de besluitvorming als de implementatie van genomen besluiten vertraagd, respectievelijk vrijblijvend wordt ingevuld als gevolg van de regionale beheersautonomie.. Mede daardoor ontstaan verschillen in de kwaliteit van de uitvoering van (onderdelen) van de politiezorg.

¹ Evaluatie politiewet 1993 : diepteonderzoek: Crisisonderzoek Team Rijksuniversiteit Leiden, Internationaal Politie-instituut Twente Universiteit Twente en Vakgroep Strafrecht en Criminologie Erasmus Universiteit Rotterdam. – VUGA uitgeverij, Den Haag, 1998.

² De politieke en justitiële zedentaak : stand van zaken. – Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. – Den Haag, 2003.

³ Hogerop!? : beelden- en feitenonderzoek naar carrières in de recherchebovenbouw.– Cap Gemini Ernst & Young Nederland B.V., 2002. (in opdracht van de directie politie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en koninkrijksrelaties).

⁴ ARK rapport Zicht op taakuitvoering politie (Tweede kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 791, nrs. 1–2)

ARK rapport: Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 845, nrs. 1–2).

⁵ De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn : feiten en verantwoordelijkheden. – commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, Den Haag : SDU uitgever, december 2002.

⁶ ARK rapport ICT bij de politie (Tweede Kamer, vergaderjaar, 2003–2004, 29 350, nrs. 1–2).

Ook met betrekking tot het *beleid* op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving is sprake van te beperkte sturingsmogelijkheden ten aanzien van de politie. Dit beleid is opgenomen in het vierjarenplan dat het openbaar ministerie in overeenstemming met de Minister van Justitie vaststelt. In dit plan verwoordt het openbaar ministerie zijn ambities op het terrein van de strafrechtelijke handhaving. Het bevat als zodanig kaderstellende doelstellingen voor de opsporingsprestaties van de politie. Deze doelstellingen komen via de gezagslijn van het OM bij de politie. Er bestaan thans echter onvoldoende garanties dat deze prestaties ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Zowel op regionaal niveau als op lokaal niveau moet het landelijke beleid op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving immers «concurreren» met het beleid op het terrein van de openbare orde waardoor regionale en lokale verschillen kunnen ontstaan in het beleid op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving en landelijke doelstellingen niet worden gerealiseerd. De op nationaal niveau gestelde doelen en prioriteiten werken derhalve niet altijd voldoende door in het regionale beleid met betrekking tot de taakuitvoering van de politie. Nog onvoldoende bestaat het gevoel – en het vervolgens daar naar handelen – dat de Nederlandse politie als eenheid dient te opereren, zij het met voldoende ruimte voor lokale en regionale invulling van het politiewerk.

De beperkte mogelijkheden om vanuit centraal niveau te interveniëren in beheers- en beleidsmatige regionale aangelegenheden leiden soms tot vrijblijvendheid bij de implementatie van de afspraken tussen de ministers en de korpsbeheerders. Hierdoor zijn de ministers niet in staat om in voldoende mate sturing te geven aan de uitvoering van de hoofdlijnen van beheer en beleid. De evaluatie van de beleids- en beheerscyclus gedurende de werking van het Beleidsplan Nederlandse Politie I (1999–2002) door prof. In 't Veld¹ en het onderzoek van de Algemene Rekenkamer «Zicht op taakuitvoering politie» (2003) hebben dit ondubbelzinnig aangetoond.

In dat verband is niet zonder gewicht dat uit genoemde evaluatie onder meer naar voren is gekomen dat in de regio's niet overeenkomstig de landelijk vastgestelde beleidsuitgangspunten wordt gehandeld. Dit is volgens de evaluatie terug te voeren op het feit dat de politiekorpsen – en niet de volgens de wet verantwoordelijke bestuurlijke actoren – in de praktijk de meest dominante rol hebben met betrekking tot het veiligheidsbeleid in Nederland (het «zwarte gat»). In de evaluatie wordt voorts gewezen op de betrekkelijke vaagheid van onder meer de Politiewet 1993 op dit onderdeel.

De regionale oriëntatie van de politieregio's leidt ertoe dat er onvoldoende oriëntatie is op het bovenregionale c.q. het nationale belang. Het huidige bestel is daarvoor – ondanks de beperkte schaal van Nederland – te zeer versnipperd. Vanuit bovenregionaal en nationaal belang bezien, betekent dit dat een effectiever en daadkrachtiger uitoefening van de politietaken met een efficiëntere inzet van mensen en middelen mogelijk moet zijn. Dit wetsvoorstel strekt ertoe verbeteringen op dit vlak aan te brengen.

B. Onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen organen op regionaal niveau

Het onderscheid tussen gezag en beheer is thans bepalend voor de inrichting van het regionale politiebestedel en biedt naar ons oordeel ook voor de toekomst een goed uitgangspunt. De gezagsdragers – de burgemeester en de officier van justitie – zijn en blijven verantwoordelijk voor het optreden van de politie in hun ambtsgebied: de burgemeester waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en hulpverlening en de officier van justitie waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechts-

¹ Vooruitgang of regressie? Evaluatie Beleids- en beheerscyclus politie.

orde. De gezagsdragers kunnen de politie ter zake aanwijzingen geven. Aan deze belangrijke uitgangspunten van ons politiebesteding wordt met dit voorstel – het zij hier beklemtoond – geen enkele afbreuk gedaan. Bij de bespreking van de hoofdlijnen ten aanzien van het beleid en beheer wordt hier nog op teruggekomen.

De gezagsdragers bepalen – in onderling overleg – voor welke taken en met welke intensiteit de politie wordt ingezet en welke prioriteiten daarbij worden gesteld. Het is aan de korpsbeheerder om zodanige organisatorische maatregelen te treffen dat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid. Zo kan de korpsbeheerder erop worden aangesproken dat het korps kwantitatief en kwalitatief voldoende is bemand, doelmatig is georganiseerd en behoorlijk is uitgerust. Bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 is beheer omschreven als de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politiekorps en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert (Kamerstukken II, 1991/92, 22 562, nr. 3, blz. 41). Allocatie van middelen kan worden aangemerkt als de kwintessens van het beheer. Daaronder vallen zaken als management, personeelsbeleid, integriteit, administratieve organisatie en informatie- en communicatietechnologie, zij het dat de Minister van BZK hiervoor op nationaal niveau regels kan geven.

In de brief van 26 september 2003 is – onder vermelding in dit verband van de betekenis van het wetsvoorstel «Bestel in Balans» – gerefereerd aan het belang van transparantie met betrekking tot verantwoordelijkheden op regionaal niveau. In de praktijk is gebleken dat de verantwoordelijkheden van diverse organen, die zijn betrokken bij de bestuurlijke organisatie van de regionale politiekorpsen, niet in alle opzichten voldoende worden ondersteund met bevoegdheden en dat het als gevolg van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling in concrete gevallen niet altijd goed mogelijk is te bepalen wie nu precies door wie, waarvoor ter verantwoording kan worden geroepen. Met de vigerende verantwoordelijkheidsverdeling zijn de mogelijkheden voor doortastend en flexibel optreden van de betrokkenen beperkt, zonder dat dit vanuit bijvoorbeeld een oogpunt van «checks and balances» gerechtvaardigd kan worden.

Bij verschillende gelegenheden is, ook in overleg met het parlement, geconstateerd dat onduidelijkheden bestaan in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de regionale politie. Sinds de invoering van het regionale politiebesteding hebben zich ook in sommige regio's op dit vlak incidenten voorgedaan, bijvoorbeeld ten tijde van de Oosterparkrellen in Groningen en de kwestie-Brinkman in Rotterdam. Ofschoon deze incidenten, gezien de specifieke feiten en omstandigheden, elk op hun eigen merites zijn te beoordelen, houden zij mede verband met het bestaan van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling. Ook uit de evaluatie van de Politiewet 1993, het breedte- en diepte-onderzoek, blijkt dat op regionaal niveau gezags- en beheersverantwoordelijkheden door elkaar lopen. Daarbij is geconstateerd dat de complexe verhouding tussen bestuur, justitie en politie, zoals geregeld in de Politiewet 1993, te sterk afhankelijk is van goede persoonlijke verhoudingen. Wanneer informele, persoonlijke verhoudingen verstoord raken, blijkt de Politiewet 1993 slechts beperkt bruikbaar (Kamerstukken II, 1998/99, 25 195). Ook in het eindrapport van de parlementaire enquêtecommissie opsporingsmethoden is gewezen op onduidelijkheden in de relatie tussen gezag en beheer (Kamerstukken II, 1995/96, 24 072, nr. 11). Dit wetsvoorstel strekt er daarom mede toe de geconstateerde onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de regionale politie weg te nemen, door in de wet de

bestaande toegespitste gezamenlijke verantwoordelijkheden en afhankelijkheidsrelaties op regionaal niveau opnieuw te definiëren. Aldus kan tevens de sterke afhankelijkheid van goede persoonlijke verhoudingen worden verminderd.

3. De beoogde verbeteringen die via twee wegen totstandkomen en op elkaar aansluiten

De hiervoor geschetste tekortkomingen kunnen via een tweetal wegen worden hersteld. Deze wegen sluiten naar ons oordeel op elkaar aan. In zoverre zijn de nieuwste voornemens (de eerste weg) een logisch vervolg op de voornemens die vervat zijn in het eerdere voorstel Bestel in Balans (de tweede weg) dat in dit voorstel op belangrijke punten wordt overgenomen.

De eerste weg die in dit wetsvoorstel is vervat, is de versterking van de sturingsrelatie tussen het Rijk en de politieregio's zoals die hieronder nader wordt uitgewerkt. Wij menen dat deze stap thans onontkoombaar en gerechtvaardigd is in het licht van de gebreken die zich voordoen en omdat de systematiek van het Beleidsplan voor de Nederlandse politie (BNP) niet voldoet. In de praktijk hebben wij dan ook gekozen voor een andere wijze om inhoud te geven aan de sturingsrelatie tussen de ministers en de regio's. Daarmee wordt bedoeld op de totstandkoming van het landelijk kader politie 2003–2006 en de daarop gebaseerde regionale convenanten. De essentie van deze werkwijze is in dit wetsvoorstel vervat met als belangrijk verschil dat dit wetsvoorstel directiever van aard is. Daarmee wordt in het bijzonder bedoeld op de bevoegdheid van beide ministers hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering en het te voeren beheer vast te stellen. Op basis en binnen het kader van die hoofdlijnen stellen zij vervolgens doelstellingen per regio vast ter verwezenlijking van bedoelde hoofdlijnen. De korpsbeheerder wordt daarbij in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen met betrekking tot het door beide ministers op te stellen ontwerp van die doelstellingen. Daaraan voorafgaand wint de Minister van Justitie, voorover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft, omtrent het op te stellen ontwerp advies in van het College van procureurs-generaal. De korpsbeheerder stelt het advies op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na overleg met het regionale college.

Uit de aard der zaak stellen de ministers de hoofdlijnen en landelijke doelstellingen vast vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Dit betekent dat de Minister van BZK verantwoordelijk is voor de hoofdlijnen en landelijke doelstellingen die zien op het beheer van de politie of op het landelijke beleid op het gebied van de handhaving van de openbare orde. De Minister van Justitie is verantwoordelijk voor de hoofdlijnen en doelstellingen die betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie. Het centraal vaststellen van de landelijke hoofdlijnen respectievelijk de uitwerking daarvan in landelijke doelstellingen per regio, alsmede de sturing op de implementatie daarvan, draagt bij aan een effectievere, daadkrachtigere en efficiëntere uitoefening van de politietaken. Immers, door de Minister van BZK en de Minister van Justitie kan veel meer gestuurd worden op de gewenste landelijke samenhang.

Onze verwachting is dat met de aldus vormgegeven meer centrale sturing de kracht van de politie als ketenpartner zal worden verhoogd en daarmee het presterende vermogen van de veiligheidsketen als geheel. Een aangescherpte centrale sturing dient te leiden tot een versnelling van de totstandkoming van een, met inachtneming van de lokale omstandigheden, meer uniform georganiseerde en werkende politie die is gericht op

de uitvoering van dezelfde landelijke prioriteiten. In dit verband wijzen wij ook op het afzonderlijk ingediende wetsvoorstel samenwerkingsvoorzieningen politie, dat specifiek beoogt de beheersmatige samenwerking tussen politiekorpsen te stimuleren en dat het mogelijk maakt ook ten aanzien van die samenwerking op ministerieel niveau meer sturend op te treden. Aldus wordt meer dan thans een pakket aan politieke zorg gecreëerd dat voor iedere burger in Nederland hetzelfde is.

Het moge duidelijk zijn dat de beoogde realisatie van deze weg – die van versterking van de sturingsrelatie Rijk – regio – niet kan plaatsvinden zonder daarbij passende bevoegdheden op het niveau van het Rijk die in de brief van 26 september jl. zijn geduid in de termen «doorzetting-smacht» en «verticale relatie», in het bijzonder in de verhouding tussen enerzijds de ministers en anderzijds de op regionaal niveau centraal aanspreekbare korpsbeheerder. Ten aanzien van die bevoegdheden, die hieronder nader zullen worden beschreven, kan de vraag rijzen in hoeverre daarmee het uitgangspunt van de Politiewet 1993 «decentraal, tenzij», wordt verlaten. Voornoemd uitgangspunt was leidend bij de systematiek van het Beleidsplan voor de Nederlandse Politie (BNP) en de jaarlijkse politiebrieven (artikel 43a en artikel 43b van de vigerende Politiewet 1993). Bij die systematiek lag de nadruk op het benoemen van landelijke thema's. De systematiek kende voorts een beperkt aantal bevoegdheden om de landelijke beleidsthema's – zonodig dwingend – gerealiseerd te krijgen. Met de in het voorstel vervatte hoofdlijnen, respectievelijk de doelstellingen per regio die van belang zijn voor het verwezenlijken van die landelijke hoofdlijnen alsmede de accessoire bevoegdheden (doorzetting-smacht) die daarmee verbonden zijn, nemen wij afstand van die systematiek omdat in de praktijk – zoals in de evaluatie daarvan door prof. In 't Veld naar voren is gekomen – onvoldoende doorwerking van de landelijke beleidsthema's plaatsvond op regionaal niveau, in het bijzonder bij de korpsen zelf. Die doorwerking zal, zo is onze overtuiging, met de instrumenten van dit wetsvoorstel wel kunnen worden bereikt. Naar ons oordeel kan het uitgangspunt «decentraal, tenzij» in dit licht niet langer in zijn volle omvang standhouden. Het voorstel voegt immers bewust aan de prominent regionale oriëntatie van de wet duidelijker dan voorheen landelijke elementen toe. Een belangrijke nuancering van «decentraal, tenzij» is daarom geboden. Dit neemt niet weg dat, hoewel dit uitgangspunt niet meer een allesoverheersende notie is, het – zoals bij de toelichting bij de afzonderlijke bepalingen naar voren komt -, een belangrijke leidraad blijft, onder meer voor wat betreft de mate van differentiatie naar specifieke lokale of regionale omstandigheden.

De tweede weg die gevolgd wordt is het op essentiële punten doorzetten van de voornemens die zijn vervat in het wetsvoorstel Bestel in Balans. De versterking van de sturingsrelatie is pas op een adequate manier te implementeren indien op regionaal niveau verantwoordelijkheden en bevoegdheden transparant en duidelijk zijn en geen enkel misverstand – ook niet in relatie met het rijk – kan ontstaan in dit opzicht. In dat kader vormt de kern van deze weg – zoals in paragraaf 4, onderdeel B, nader wordt geadstrueerd – de verduidelijking van de onderscheiden bevoegdheden en verantwoordelijkheden op regionaal niveau met betrekking tot zowel de beleidsstukken als de beheersstukken waardoor het regionaal college als de korpsbeheerder, in hun onderlinge verhouding en de korpsbeheerder – in zijn verhouding met ook de Ministers van BZK en van Justitie – meer helder worden gepositioneerd dan onder de huidige regeling nog het geval is.

Zoals aangekondigd in de brief van 26 september jl. is in 2005 een ex ante evaluatie van de politieorganisatie voorzien. Daarbij zal onder meer worden onderzocht of het thans voorgestelde instrumentarium voldoende

is om geconstateerde gebreken te verhelpen. Aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie zullen wij overwegen of verdergaande aanpassingen van het politiebesteding noodzakelijk zijn.

4. Hoofdelementen van het wetsvoorstel

A. Verantwoordelijkheidsverhouding Rijk – regio: de versterking van de sturing

In voorliggend wetsvoorstel is een instrumentarium opgenomen dat de Ministers van BZK en van Justitie de bevoegdheid geeft om *vooraf* op hoofdlijnen richting te geven aan het door de politieregio's te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie en aan het door de korpsbeheerders te voeren beheer. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven, stellen de ministers deze hoofdlijnen vast vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Het op te nemen instrumentarium voorziet in de bevoegdheid voor de minister(s) om, «tijdens de rit» en achteraf te beoordelen of adequaat uitvoering is gegeven aan de door de minister(s) gestelde hoofdlijnen. Ook zal in een toetsingsmechanisme worden voorzien, dat de ministers *vooraf* in staat stelt te beoordelen of de hoofdlijnen, die voor elk korps afzonderlijk worden geconcretiseerd door landelijke doelstellingen op regionaal niveau, kunnen worden gerealiseerd.

Het voorstel voorziet er in dat de door de minister(s) (*vooraf*) vastgestelde hoofdlijnen en vervolgens per korps vastgestelde doelstellingen een bindend karakter hebben. De ministers zullen beschikken over een «doorzettingsmacht», waarmee zij de hoofdlijnen van het beheer en van het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie dwingend aan de politieregio's kunnen opleggen.

Voor de realisatie van de door de minister(s) gestelde hoofdlijnen, zoals uitgewerkt in landelijke doelstellingen op regionaal niveau, en in aansluiting op het geldende artikel 31, eerste lid, tweede volzin, is de korpsbeheerder verantwoordelijk. Met het oog hierop is in het wetsvoorstel een rechtstreekse relatie tussen ministers en korpsbeheerders geïntroduceerd waarin de korpsbeheerder, onverminderd de zeggenschap van het bevoegd gezag, aan de ministers verantwoording aflegt over de verwezenlijking van de door de ministers vastgestelde doelstellingen. Daarmee wordt een «verticale lijn» tussen de ministers en de korpsbeheerders in het bestel gecreëerd. In combinatie met de aan de ministers toe te kennen bevoegdheden kan reeds tijdens en *vooraf* de uitvoering van de vastgestelde doelstellingen worden gevolgd en zo nodig worden ingegrepen. Bij een dergelijke verhouding past nadrukkelijk, naast de al vigerende aanwijzingsbevoegdheid (waarover hieronder meer), tevens – als ultimatum remedium – de mogelijkheid tot ontslag van de korpsbeheerder en het aanstellen van een andere dan wel – in bijzondere gevallen – een waarnemend korpsbeheerder, bedoeld in artikel 23, zesde lid.

Het voorgestelde sturingsinstrumentarium biedt de Minister van BZK ruimte om invulling te geven aan zijn landelijke beheersverantwoordelijkheid. Op basis van de aan de minister toe te kennen bevoegdheden kan de gewenste eenheid ten aanzien van werkprocessen en ondersteunende faciliteiten worden gerealiseerd, zodat interregionale samenwerking wordt vereenvoudigd. Daarnaast kunnen ten aanzien van de bedrijfsvoering kwaliteitseisen, organisatie- en inrichtingseisen, ratio's en kengetallen worden vastgesteld waarmee een efficiënte bedrijfsvoering wordt gewaarborgd.

Voor de Minister van BZK is in het onderhavige voorstel, in aansluiting op de reeds thans bestaande mogelijkheid om vanwege budgettaire redenen de regionale begroting aan goedkeuring te onderwerpen (en deze goed-

keuring zo nodig te onthouden), de mogelijkheid toegevoegd om in overeenstemming met de Minister van Justitie via dezelfde systematiek goedkeuring aan de regionale begrotingen en beleidsplannen te onthouden indien de realisatie van de vastgestelde doelstellingen, die gebaseerd zijn op de door de beide ministers vastgestelde hoofdlijnen, onvoldoende gewaarborgd is. De betrokkenheid van de Minister van Justitie bij het beheer, voor zover van belang voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, blijft ongewijzigd.

Uitgangspunt is dat de ministers met het benoemen van hoofdlijnen – en vervolgens de afzonderlijke doelstellingen – niet treden in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gezagsverantwoordelijkheid van de burgemeester, voor zover dit betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, en van de officier van justitie, waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Gegeven deze gezagsverantwoordelijkheid biedt het vaststellen van landelijke hoofdlijnen van beleid door de Ministers van BZK en van Justitie de mogelijkheid om richting te geven aan de taakuitvoering en het prestatieniveau van de politie. Voor zover het daarbij gaat om onderwerpen die de strafrechtelijke handhaving betreffen zullen deze hoofdlijnen passen binnen het vierjarenplan dat het openbaar ministerie in overeenstemming met de Minister van Justitie vaststelt. In dit plan verwoordt het openbaar ministerie zijn ambities op het terrein van de strafrechtelijke handhaving. Het bevat als zodanig kaderstellende doelstellingen voor de opsporingsprestaties van de politie. In die zin wordt aangesloten bij de huidige praktijk waarbij de landelijke afspraken over de door de politie te behalen opsporingsprestaties hun basis vinden in *Perspectief op 2006*, het meerjarenplan van het openbaar ministerie. De Minister van Justitie en het openbaar ministerie zullen tijdig afspraken maken die in bedoeld meerjarenplan worden vastgelegd en die als uitgangspunt zullen fungeren voor de door de ministers richting de regio's vast te stellen hoofdlijnen van het beleid waar het gaat om de strafrechtelijke rechtshandhaving. Alvorens de hoofdlijnen worden vertaald in een ontwerp van landelijke doelstellingen voor iedere regio wint de Minister van Justitie het advies in van het College van procureurs-generaal.

De landelijke doelstellingen op regionaal niveau, gebaseerd op (en vastgesteld binnen het kader van) de hoofdlijnen, vormen het uitgangspunt voor het door het regionale college vast te stellen beleidsplan en de door de korpsbeheerder vast te stellen begroting en gaan verder dan de thans aan de ministers toegekende mogelijkheid om via het *Beleidsplan Nederlandse Politie* landelijke beleidsthema's vast te stellen. De begroting en het beleidsplan van elk afzonderlijk korps zullen tevens zicht moeten bieden op welke wijze deze doelstellingen zullen worden verwezenlijkt. Op regionaal niveau zullen, het spreekt vanzelf, in het beleidsplan naast de landelijke doelstellingen de regio-eigen doelstellingen worden opgenomen.

B. Verduidelijking van verantwoordelijkheden op regionaal niveau

De voorgestelde verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal niveau is niet alleen van belang in de verhoudingen binnen de regio, maar ook in de verhouding Rijk – regio, bijvoorbeeld met het oog op de afstemming tussen de ministers en de regionale politiekorpsen en zeer zeker ook met het oog op de hiervoor geschetste sterkere verantwoordings- en sturingsrelatie tussen de korpsbeheerder en de Ministers van BZK en van Justitie. Het bestaan van heldere en eenduidige aanspreekpunten op zowel regionaal als nationaal niveau bevordert de mogelijkheden van sturing en controle van de afzonderlijke politiekorpsen en van de Nederlandse politie als geheel. Voor de praktijk op regionaal

niveau is het meest aansprekend het onderscheid dat gemaakt wordt tussen de verantwoordelijkheid en bevoegdheid van enerzijds het regionale college en anderzijds de korpsbeheerder op het punt van de vaststelling van de stukken. Het regionale college is belast met de vaststelling van het beleidsplan en het jaarverslag, de korpsbeheerder is, na overleg met de hoofdofficier van justitie, belast met de vaststelling van de beheersstukken, onder meer de begroting en de jaarrekening (artikelen 28 en 33). In dit wetsvoorstel maken wij met het oog op een heldere verantwoordelijkheidsverdeling een strikt onderscheid tussen gezag en beheer. Daarmee is niet gezegd dat tussen gezag en beheer geen nauwe samenhang bestaat. Integendeel, het beleid dat de gezagsdragers wensen te voeren is bepalend 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 korpsbeheerder is verantwoordelijk voor de wijze waarop de politie voldoet aan de door de gezagsdragers geformuleerde prioriteiten. In dit opzicht is beheer een afgeleide functie van gezag: beheer volgt gezag.

Naar onze overtuiging ligt de wezenlijke zeggenschap over de politie bij het gezag, niet bij het beheer. Het is van belang dat – met inachtneming van een ieders verantwoordelijkheid – regelmatig overleg plaatsvindt tussen de gezagsdragers en de korpsbeheerder met het oog op de gewenste afstemming van het beheer op de eisen die daaraan vanuit gezagsmatig oogpunt worden gesteld. Dat gezag en beheer nauw met elkaar samenhangen, betekent naar ons oordeel niet dat gezagsdragers zelf over beheersbevoegdheden zouden moeten beschikken. Dit wetsvoorstel voorziet in enkele interventiemogelijkheden om de afstemming tussen gezag en beheer te verzekeren en te voorkomen dat het beheer verzelfstandigt.

Wij hechten er in dit verband aan te benadrukken dat de grondstructuur van het politiebestedel regionaal en lokaal bepaald is en thans blijft. Dit was zo bij de gelegenheid van het wetsvoorstel Bestel in Balans, dit geldt ook voor het huidige bredere voorstel dat zowel op de horizontale als op de verticale relatie ziet. De voorgestelde aanpassingen van de Politiewet 1993 laten de bestaande decentrale grondstructuur van het politiebestedel in beginsel onverlet, zij het dat thans op rijksniveau hoofdlijnen worden vastgesteld ten aanzien van het beheer en ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.

5. Hoofdlijnen en landelijke doelstellingen op regionaal niveau: onderdelen van de beleids- en beheerscyclus.

Start van de beleids- en beheerscyclus vormen de hoofdlijnen bedoeld in artikel 43a van het wetsvoorstel. Ten minste eenmaal in de vier jaar – tussentijdse bijstelling is dus mogelijk – worden voor zowel het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering als het te voeren beheer hoofdlijnen geformuleerd. Daarbij worden ook de gewenste landelijke resultaten opgenomen aan de hand van concrete prestatiecijfers.

Per regio worden met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio voor elk korps afzonderlijk op rijksniveau ten minste eenmaal in de vier jaar doelstellingen op regionaal niveau vastgesteld. Alvorens deze doelstellingen worden vastgesteld, stellen de Ministers van Justitie en van BZK een ontwerp daarvan op. Voor zover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, wint Onze Minister van Justitie vooraf het advies in van het College van procureurs-generaal. De betrokken korpsbeheerder wordt in de gelegenheid gesteld omtrent het ontwerp aan

beide ministers advies uit te brengen, in overeenstemming met de hoofd-officier van justitie en na overleg met het regionale college. Aldus wordt verzekerd dat de landelijke doelstellingen die van rijkswege worden vastgesteld een bepaalde regionale inbedding krijgen.

De landelijke doelstellingen op regionaal niveau vormen een uitgangspunt voor de op- en vaststelling van de regionale beleids- en beheerstukken. Zo zal in het beleidsplan en de begroting aangegeven moeten worden op welke wijze wordt beoogd deze doelstellingen te verwezenlijken. Een en ander moet zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar worden opgenomen in deze stukken. Op deze wijze wordt ook het regionale college gecommiteerd aan de verwezenlijking van bedoelde doelstellingen. De aard van de doelstellingen kan meebrengen dat ofwel in de begroting ofwel in het beleidsplan – of soms in beide stukken – deze uitwerking plaatsvindt. Wij menen dat deze verplichting geen overbodige administratieve lasten voor de regio's tot gevolg mag hebben. In verband hiermee zullen bij ministeriële regeling ex artikel 43b, vijfde lid, zogenoemde «formats» worden opgesteld over de wijze waarop de landelijke doelstellingen in de begroting en/of het beleidsplan dienen te worden opgenomen. Bovendien kan met gebruikmaking van de formats informatie over de uitvoering van de landelijke doelstellingen voldoende inzichtelijk worden gemaakt. Dit draagt bij aan een adequate uitvoering van de eveneens in deze paragraaf besproken toezichthoudende rol van het rijk en de parlementaire controle daarop (vgl. Kamerstukken II, 1999/00, 26 813, nr. 5, blz. 17).

Naast de verwerking van de doelstellingen in de regionale beleidsplannen (en begrotingen) zal in deze stukken het beleid, toegespitst op de op lokaal/regionaal niveau bestaande wensen met betrekking tot de taakuitvoering van de politie dienen te worden verwerkt. Uitgangspunt is dat de ministers met het benoemen van hoofdlijnen van beleid niet treden in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de gezagsverantwoordelijkheid van de burgemeester, voor zover dit betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening, en van de officier van justitie, waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Na de vaststelling van de begroting door de korpsbeheerder en vaststelling van het beleidsplan door het regionale college zal een toetsende cq toezichthoudende rol toekomen aan de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie.

Daarbij moet, het zij hier voorop gesteld, wat betreft de begroting onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de toezichthoudende rol die de Minister van BZK heeft met betrekking tot de financiën van de regio en anderzijds zijn rol tezamen met de Minister van Justitie ten aanzien van de vraag of – en zo ja, in hoeverre – de begroting inzicht biedt met betrekking tot de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.

Ten aanzien van beide stukken, de begroting en het beleidsplan, kan volgens het wetsvoorstel – in lijn met het bestaande financiële toezicht – worden bepaald dat deze aan een goedkeuringsprocedure worden onderworpen. Dat zal het geval zijn indien onvoldoende waarborgen bestaan dat de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt. In de praktijk zal zulks spelen indien op basis van de – al dan niet – opgevraagde aanvullende stukken (ernstige) twijfel bestaat omtrent de toekomstige verwezenlijking van de landelijke doelstellingen en derhalve nader onderzoek noodzakelijk is.

De voorgestelde bevoegdheden stellen de ministers in staat een toezichthoudende rol te vervullen bij de doorwerking van de door hen vastgestelde doelen in de regionale beleids- en beheerstukken. Opgemerkt

wordt dat de Minister van BZK op grond van het Besluit financiën regionale politiekorpsen daarnaast beschikt over de mogelijkheid voorwaarden te verbinden aan de besteding van de rijksbijdragen die de politiekorpsen jaarlijks ontvangen, en zondig over kan gaan tot gehele of gedeeltelijke terugvordering indien een bijdrage niet volgens de voorwaarden is besteed (vgl. Kamerstukken II, 1999/00, 26 813, nr. 3, blz. 4). Waar nodig zal van dit instrumentarium gebruik worden gemaakt om de verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelen dichterbij te brengen. Daarnaast zal de reeds toegepaste methode van prestatiebekostiging, waarmee goed presterende politiekorpsen extra worden beloond, aan die verwezenlijking een bijdrage kunnen leveren. Ook wijzen wij op de mogelijkheid voor de minister de betaling van voorschotten aan korpsen geheel of gedeeltelijk op te schorten, indien bij de opstelling van het jaarverslag en de jaarrekening niet is voldaan aan bepaalde voorwaarden. In dit kader zal worden geregeld dat van deze bevoegdheid ook gebruik kan worden gemaakt indien jaarverslag en jaarrekening niet voldoen aan de krachtens artikel 43b, vijfde lid, gestelde regels.

6 Hoofdpijnen en landelijke doelstellingen op regionaal niveau: aard en karakter

Ten minste eenmaal in de vier jaar stellen de Ministers van BZK en van Justitie de hoofdpijnen met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de Nederlandse politie vast. Met het begrip «taakuitvoering» wordt aangesloten bij de omschrijving van de politietak, bedoeld in artikel 2 van de Politiewet 1993. Krachtens dat artikel heeft de politie tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde – bestaande uit handhaving van de openbare orde, strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten dienste van de justitie – en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven. De hoofdpijnen hebben uitsluitend betrekking op het *beleid* ten aanzien van de taakuitvoering, en dus niet op de taakuitvoering zelve. Deze geschiedt altijd onder gezag van de burgemeester, respectievelijk de officier van justitie, en het voorliggende wetsvoorstel brengt daarin geen verandering.

Naast de hoofdpijnen met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering worden ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdpijnen met betrekking tot het te voeren beheer van de Nederlandse politie vastgesteld. De Minister van BZK is daarvoor verantwoordelijk. Het beheer is opgedragen aan de korpsbeheerder en impliceert de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieapparaat en de bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen (in het kader van het beheer), opdat het politiekorps zo doeltreffend mogelijk functioneert. Het gaat bij beheer om het scheppen van een kader waarbinnen het gezag optimaal kan worden uitgeoefend.

Benadrukt wordt dat het begrip «hoofdpijnen» in artikel 43a een beperking impliceert van het bereik van de in dit artikel opgenomen bevoegdheden. Het gaat hier nadrukkelijk om landelijke hoofdpijnen van het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie en om landelijke hoofdpijnen van het beheer over de politie die de ministers prioritair achten, bijvoorbeeld omdat deze prioriteiten deel uitmaken van het landelijke veiligheidsbeleid. De landelijke hoofdpijnen zullen in de praktijk van bovenregionaal, nationaal of internationaal belang zijn en moeten leiden tot een eendrachtige aanpak van een landelijke prioriteit door alle korpsen gezamenlijk of tot een grotere eenheid in het beheer. Op basis van artikel 43 b zullen de ministers ter verwezenlijking van de hoofdpijn, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, voor iedere regio landelijke doelstellingen vaststellen. Voorafgaand aan het opstellen van een

ontwerp van de landelijke doelstellingen voor de regio, zal de Minister van Justitie het advies inwinnen van het College van procureurs-generaal. De betrokken korpsbeheerder wordt in de gelegenheid gesteld omtrent het ontwerp in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na overleg met het regionale college advies aan de ministers uit te brengen. Bij de landelijke doelstellingen per regio gaat het om de bijdragen van ieder korps aan de landelijke hoofdlijnen. Het gaat niet om een verdere inkleuring van die hoofdlijnen, dat wordt overgelaten aan het bevoegd gezag. De hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen per regio zullen zodanig worden geformuleerd dat het bevoegd gezag voor de realisatie ervan voldoende ruimte heeft voor op het korps aangepast maatwerk. Ter illustratie van het bovenstaande is het denkbaar dat als hoofdlijn met betrekking tot het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie wordt vastgesteld dat de opsporing moet worden geïntensiveerd hetgeen moet blijken uit een landelijk vastgesteld extra aantal zaken met een bekende dader. Het door de ministers vastgestelde extra aantal zaken met bekende dader per regio vormt dan de landelijke doelstelling per regio. Het bevoegd gezag heeft daarbij de ruimte te bepalen welke prioriteit de politie moet stellen bij de opsporing. Een ander voorbeeld voor een hoofdlijn op het terrein van de taakuitvoering is de landelijke prioriteit voor de aanpak van een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld de veelplegers, zonder deze verder kwantitatief in te vullen. De bijdrage van de regio's aan de verwezenlijking van deze hoofdlijn, de landelijke doelstellingen per regio, kan zijn dat de regio de aanpak van de betreffende specifieke groep als prioriteit benoemt. Op welke wijze de regio dat doet is aan de regio zelf.

Op het terrein van het beheer kan als hoofdlijn bijvoorbeeld worden vastgesteld dat bij de werving van jonge politieambtenaren door de regio's binnen vier jaar een bepaald percentage allochtonen zijn intrede moet doen bij de LSOP-opleidingsscholen, of dat een bepaald percentage politieambtenaren binnen een zekere termijn een zekere specialistische deskundigheid moet hebben. Als landelijke doelstelling kan bijvoorbeeld voor iedere regio een minimumpercentage worden voorgeschreven ook kan op basis van bijvoorbeeld de bestaande situatie per regio worden gedifferentieerd.

Op basis en binnen het kader van de hoofdlijnen stellen de Ministers van BZK en Justitie ten minste eenmaal in de vier jaar per politieregio, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, de doelstellingen op regionaal niveau vast. Ook deze doelstellingen zullen zijn onderverdeeld in enerzijds de beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van het regionale politiekorps, en anderzijds de doelstellingen van het te voeren beheer van het regionale politiekorps.

De bovenbedoelde hoofdlijnen en doelstellingen moeten goed worden onderscheiden van andere mogelijkheden van het Rijk om sturing te geven aan de politieorganisatie.

Zo dient bijvoorbeeld de vaststelling van de doelstellingen door de ministers scherp onderscheiden te worden van bijvoorbeeld de algemene maatregelen van bestuur op het gebied van het beheer van de regionale politiekorpsen, die zijn vastgesteld op basis van artikel 45, eerste lid, van de Politiewet 1993 (het Besluit beheer regionale politiekorpsen, het Besluit financiën regionale politiekorpsen en het Besluit comptabele regelgeving regionale politiekorpsen) en de daarop gebaseerde ministeriële regelingen. Bij de doelstellingen gaat het – naast de beleidsdoelstellingen – om de doelstellingen van het te voeren beheer over een periode van vier jaar, terwijl het bij de besluiten en regelingen op basis van artikel 45, eerste lid, gaat om regels over het daadwerkelijke beheer van het regionale politiekorps, waaronder het financiële beheer. Met andere woorden: op het terrein van het beheer geven de doelstellingen voor een periode

van vier jaar het kader aan waarbinnen het daadwerkelijke beheer moet worden uitgeoefend. Op basis van artikel 45 worden voorschriften gegeven ten aanzien van (de uitvoering van) het daadwerkelijke beheer.

7. De aanwijzingsbevoegdheid

Op grond van het huidige artikel 43d van de Politiewet 1993 kan de Minister van BZK, na overleg met de korpsbeheerder, ten aanzien van de uitvoering van de landelijke beleidsthema's de nodige aanwijzingen aan de korpsbeheerder geven indien in de betrokken regio geen of onvoldoende aandacht aan die uitvoering wordt gegeven. Indien de beleidsthema's betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, worden deze aanwijzingen gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie. Deze aanwijzingsbevoegdheid heeft blijkens de wetsgeschiedenis het karakter van een ultimatum remedium dat niet dan met grote terughoudendheid wordt ingezet. Van deze bevoegdheid is tot op heden geen daadwerkelijk gebruik gemaakt, hetgeen onder meer te verklaren valt uit het uitgangspunt van de vigerende Politiewet 1993, te weten: «decentraal tenzij».

Ook onder het nieuwe regime kan een aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van BZK niet worden gemist. Deze bevoegdheid is neergelegd in het nieuwe artikel 43g, waarin wordt bepaald dat de Minister van BZK, na overleg met de korpsbeheerder, ten aanzien van de uitvoering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, de nodige aanwijzingen aan de korpsbeheerder kan geven indien naar het oordeel van die minister en de Minister van Justitie die doelstellingen niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt. Indien de doelstellingen betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, worden deze aanwijzingen gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie.

De nieuwe aanwijzingsbevoegdheid past in de reeks van bevoegdheden die de Minister van BZK, deels tezamen met de Minister van Justitie, ten dienste staat om de uitvoering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, door de regionale politiekorpsen te waarborgen. Deze reeks bestaat ondermeer uit:

- a. het periodieke overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen;
- b. het ter verantwoording roepen van de korpsbeheerder over de verwezenlijking van de doelstellingen door het regionale politiekorps;
- c. het doen van periodiek onderzoek naar de verwezenlijking van de doelstellingen;
- d. het doen van een bijzonder onderzoek (door een deskundige) indien aannemelijk is dat de doelstellingen niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt;
- e. het geven van aanwijzingen aan de korpsbeheerder;
- f. schorsing of ontslag van de korpsbeheerder (bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK);
- g. benoeming van een waarnemend korpsbeheerder buiten de kring van burgemeesters van gemeenten in de regio (bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK).

Het geven van een aanwijzing is een zwaar middel dat pas zal worden ingezet als overleg en overreding niet tot een oplossing hebben geleid. Terughoudendheid bij de toepassing van dit instrument is uiteraard vanzelfsprekend en passend binnen de bestuurlijke verhoudingen in Nederland, maar dat geldt niet langer in die mate die blijkens de wetsgeschiedenis geldt voor de toepassing van de bestaande aanwijzings-

bevoegdheid ex artikel 43d van de Politiewet 1993. In de nieuwe structuur staat de ministers immers, zoals gezegd, een aantal bevoegdheden ter beschikking om de implementatie van het rijksbeleid door de korpsbeheerders te waarborgen. De ministers zijn verantwoordelijk voor de wijze waarop van deze bevoegdheden al dan niet gebruik wordt gemaakt. Hun invloed op de implementatie van doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, is daarmee aanzienlijk vergroot, en daarmee ook hun verantwoordelijkheid ter zake. Een en ander moet mede gezien worden tegen de hiervoor verwoorde genuanceerde visie over het uitgangspunt van de Politiewet 1993 «decentraal tenzij» en de daardoor grotere rol van het rijk. Dit betekent dat de aanwijzingsbevoegdheid meer dan voorheen past binnen het «reguliere» scala aan bevoegdheden die de ministers ter beschikking staan. Daarbij moet bovendien worden bedacht dat ook door de invoering van de mogelijkheid de korpsbeheerder te schorsen en te ontslaan, het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid zijn karakter van «ultimum remedium» heeft verloren.

Overigens achten wij het van belang dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen de in het voorgestelde artikel 43g bedoelde aanwijzingsbevoegdheid betreffende de uitvoering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, en de in artikel 53 bedoelde aanwijzingsbevoegdheid die het daadwerkelijke beheer van de regionale politiekorpsen betreft. Beide aanwijzingsbevoegdheden zijn van onderling verschillende orde. De bevoegdheid, voorgesteld in artikel 43g, is bedoeld voor het geval naar het oordeel van de Ministers van BZK en van Justitie in een regio genoemde doelstellingen – o.a. ten aanzien van het te voeren beheer – niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt. De aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in het huidige artikel 53, moet daarentegen vooral worden gezien in verband met mogelijkheden op rijksniveau om rechtstreeks te interveniëren vanuit het oogpunt van goed beheer van de politie en doelmatige besteding van overheidsmiddelen. Deze aanwijzingen betreffen het daadwerkelijke beheer van een regionaal korps, maar kunnen evenzeer betrekking hebben op een samenwerkingsverband tussen korpsen. In de wetsgeschiedenis is bij wijze van voorbeeld waarin deze aanwijzingsbevoegdheid kan worden gebruikt, genoemd het geval dat enige beslissing met betrekking tot het beheer in de regio effectief dreigt te worden die de eenheid van de Nederlandse politie in gevaar brengt of waardoor de onderlinge uitwisselbaarheid van het Nederlandse politiepersoneel wordt geschaad.

Aangezien artikel 53 van de Politiewet 1993 onvoldoende basis biedt voor het geven van aanwijzingen ten aanzien van de uitvoering van de landelijke doelstellingen, is het van belang dat daarvoor apart een aanwijzingsbevoegdheid wordt geattribueerd aan de Minister van BZK. De Minister van BZK kan deze bevoegdheid inzetten in overeenstemming met de Minister van Justitie, indien de doelstellingen betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie.

Voor zowel de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 43g, als de bestaande aanwijzingsbevoegdheid, bedoeld in artikel 53, geldt dat de korpsbeheerder de geadresseerde is. Wat artikel 43g betreft, vloeit dit voort uit de eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor de uitvoering van het beleidsplan voor het regionale politiekorps (artikel 31) en uit zijn verantwoordelijkheid jegens de Ministers van BZK en van Justitie voor de verwezenlijking van de doelstellingen door het regionale politiekorps (artikel 43d). Wat artikel 53 betreft, vloeit dit voort uit zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van het korps ingevolge artikel 24.

8. Verantwoordelijkheidsverdeling op regionaal niveau, alsmede de relatie rijk – regio

In deze paragraaf wordt nader aandacht besteed aan de belangrijkste actoren van het bestel en hun onderlinge verhouding.

Het regionale college

In het regionale college zijn alle gezagsdragers in de regio – de burgemeesters van de tot de regio behorende gemeenten en de hoofdofficier van justitie – vertegenwoordigd. De korpsbeheerder is voorzitter van het regionale college.

Het regionale college is thans belast met het besturen van de regio. Dit betekent dat het regionale college controle uitoefent op het door de korpsbeheerder gevoerde beheer en jaarlijks de beheersstukken (de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening) en de beleidsstukken (het beleidsplan en het jaarverslag) vaststelt. Het ontwerp van de beheers- en beleidsstukken wordt opgesteld door de korpsbeheerder, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.

Onze visie op de verhouding tussen gezag en beheer houdt, kort gezegd, in dat enerzijds de gezagsdragers – in onderling overleg – bepalen wat de politie moet doen, en anderzijds de korpsbeheerder met inachtneming daarvan de beschikbare middelen alloceert. In lijn met deze visie stellen wij voor de hiervoor beschreven verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder aan te passen.

Krachtens het wetsvoorstel bepalen de leden van het regionale college in onderling overleg, met inachtneming van onder meer de landelijke hoofdlijnen en de op basis daarvan per regio uitgewerkte landelijke doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, wat er dient te gebeuren ten aanzien van de handhaving van de rechtsorde en de politieke hulpverlening. Het regionale college vertaalt dit in eisen aan de politie en legt dit vast in een vierjarig beleidsplan voor het regionale politiekorps.

Opdat de gezagsdragers optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid, is het van belang dat beheer volgend is aan gezag. Het is echter niet noodzakelijk en, gelet op de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, ook niet wenselijk dat zij zelf nog over beheersbevoegdheden beschikken. Gezagsdragers moeten zich kunnen concentreren op de taakuitvoering van de politie en het beleid ter zake, zonder dat zij zich tevens bezig moeten houden met de beheersmatige finesses van het regionale korps. Dat is immers de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.

De korpsbeheerder is over het door hem gevoerde beheer verantwoording verschuldigd aan het regionale college. Over de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen is de korpsbeheerder verantwoording verschuldigd aan de Ministers van BZK en van Justitie.

Nu het regionale college in de toekomst niet meer belast zal zijn met vaststellen van de beheersstukken en de verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder jegens het regionale college wordt beperkt tot die aspecten van beheer die niet betreffen de verwezenlijking van de hiervoor bedoelde doelstellingen, is de basis voor de bepaling dat het regionale college de regio bestuurt, zeer smal geworden. Deze bepaling wordt in het wetsvoorstel dan ook geschrapt.

In dit wetsvoorstel wordt de procedure rond de vaststelling van de beleidsstukken ongewijzigd gelaten: de korpsbeheerder stelt het ontwerp van de beleidsstukken op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en legt deze stukken ter vaststelling voor aan het regionale college. Een belangrijke inhoudelijke wijziging ten opzichte van de huidige situatie is dat betrokkenen daarbij de door de ministers vastgestelde landelijke doelstellingen in acht dienen te nemen. Ook in de geschillen- en beroeps-

regeling zijn wijzigingen aangebracht, die hierna in deze paragraaf zullen worden toelicht.

Continuïteit van het politiebeleid is van groot belang. Die continuïteit kan worden bevorderd door de werkingsduur van het beleidsplan voor het regionale politiekorps te verlengen van één jaar tot vier jaren. Jaarlijks vindt verantwoording plaats door middel van het door het regionale college vast te stellen jaarverslag. Verlenging van de werkingsduur van het regionale beleidsplan is van belang met het oog op het kunnen realiseren van de doelstellingen. In de praktijk is gebleken dat een éénjarige beleidshorizon voor de politie veelal te kort is om tot de gewenste resultaten te komen. Dat is tevens de reden waarom de landelijke hoofdlijnen van beleid en beheer evenals de doelstellingen voor een periode van vier jaren door de ministers worden vastgesteld.

De korpsbeheerder

Het korpsbeheerderschap is thans wettelijk gekoppeld aan het burgemeesterschap van de gemeente die als zodanig voor elke regio bij wet is aangewezen, de zogenoemde centrumgemeente. Voorgesteld wordt deze wettelijke koppeling te vervangen door een regeling waarbij de korpsbeheerder bij koninklijk besluit wordt benoemd uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio. De voordracht voor het koninklijk besluit zal worden gedaan door de Minister van BZK, die verantwoordelijk is voor het centrale beheer van de Nederlandse politie. Bij het doen van een voordracht zal de minister onder meer de bestuurlijke ervaring van de beoogde korpsbeheerder in ogenschouw nemen; de kandidaat zal uiteraard in staat moeten zijn op adequate wijze in het krachtenveld van politie en justitie te opereren. Het regionale college zal omtrent de voorgenomen benoeming worden gehoord en krijgt daarmee een passende invloed op de besluitvorming.

Op de dag van inwerkingtreding van het wetsvoorstel zullen in lijn daarmee de korpsbeheerders zijn benoemd.

Wij hebben ervoor gekozen de koppeling tussen korpsbeheerderschap en burgemeesterschap voorsnog te handhaven, ook indien het korpsbeheerderschap niet langer is voorbehouden aan de burgemeester van de centrumgemeente. Ook op dit punt blijft het voorliggende wetsvoorstel derhalve binnen de kaders van het huidige politiebestedel, waarin het beheer van de politie bij een burgemeester is belegd. Op de mogelijkheid dat de burgemeester op termijn zal worden gekozen – een wetsvoorstel ter uitvoering van de Hoofdlijnennotitie *Direct gekozen burgemeester* (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 233, nr. 1) is in voorbereiding – wordt in dit wetsvoorstel uitdrukkelijk niet vooruitgelopen. Dat aspect zal op zijn vroegst pas aan de orde kunnen zijn in het kader van de in 2005 uit te voeren brede evaluatie van de politieorganisatie. Bij die evaluatie zal de vraag aan de orde kunnen komen of de burgemeester (benoemd of gekozen) ook op de langere termijn belast kan blijven met het korpsbeheerderschap. Zoals aangekondigd in eerdergenoemde brief van 26 september jl. is de invoering van de gekozen burgemeester daarbij geen doorslaggevend argument, maar kan zij wel een relevante overweging zijn.

Wij achten het noodzakelijk dat de korpsbeheerder, als voorzitter van het regionale college en vertegenwoordiger van de regio, als beheerder van het regionale politiekorps en eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het regionale beleidsplan, een direct aanspreekpunt wordt in de verticale relatie tussen rijk en regio zoals die is verwoord in eerdergenoemde brief van 26 september 2003. Eén element van die verticale relatie is de benoeming van de korpsbeheerder bij koninklijk besluit. Daarnaast wordt met het voorgestelde artikel 43d in de wet geëxpliciteerd dat de korps-

beheerder over de verwezenlijking van de landelijk vastgestelde doelstellingen door het regionale politiekorps verantwoording verschuldigd is aan de Ministers van BZK en van Justitie. De korpsbeheerder kan niet alleen door de ministers worden aangesproken op de verwezenlijking van de voor de regio vastgestelde landelijke beheersdoelstellingen, maar tevens op het realiseren van de doelstellingen van beleidsmatige aard. In dit laatste geval wordt de korpsbeheerder niet aangesproken als beheerder van het regionale politiekorps maar in zijn hoedanigheid van voorzitter van het regionale college en eindverantwoordelijke voor de uitvoering van het regionale beleidsplan. De relatie tussen ministers en korpsbeheerder wordt met dit wetsvoorstel dus wezenlijk anders.

Een en ander betekent dat de korpsbeheerder voortaan op rijks- en op regionaal niveau verantwoording aflegt. Artikel 30, eerste lid, van het wetsvoorstel bepaalt dat de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer verantwoording aflegt aan het regionaal college, onverminderd voornoemde verantwoording aan de ministers. Daarnaast blijft hij, ook volgens het nieuw voorgestelde artikel 31, eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het regionale beleidsplan en kan hij ook daarop worden aangesproken door het regionaal college.

Waar de korpsbeheerder jegens de ministers verantwoordelijk is voor de verwezenlijking van de doelstellingen, ligt het voor de hand dat hij daarop ook kan worden afgerekend. De ministers zullen de korpsbeheerder daarop via periodiek overleg aanspreken en de verwezenlijking van de doelstellingen volgen via het periodiek onderzoek bedoeld in artikel 43e, eerste lid. Ook kunnen zij, in bijzondere gevallen, een bijzonder onderzoek instellen (artikel 43f). Als uiterste middel bestaat de mogelijkheid van ontslag als korpsbeheerder bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van BZK (artikel 23, vijfde lid). Het niet of onvoldoende mate verwezenlijken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, is als expliciete ontslaggrond in de wet opgenomen, hetgeen overigens niet betekent dat dat de enige ontslaggrond kan zijn. Na ontslag van een korpsbeheerder zal in beginsel een nieuwe korpsbeheerder moeten worden benoemd uit de kring van burgemeesters in de regio. In bijzondere gevallen zal het echter mogelijk zijn een waarnemend korpsbeheerder te benoemen buiten de kring van burgemeesters (artikel 23, zesde lid). De benoeming van een dergelijke waarnemend korpsbeheerder is vanzelfsprekend tijdelijk van aard, en biedt de mogelijkheid de meest geschikte persoon te benoemen om binnen een nader vast te stellen periode in een regio orde op zaken te stellen.

Zoals in paragraaf 4, onderdeel A, is aangegeven, komen de hoofdlijnen die landelijk op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde voor de politie worden vastgesteld, voort uit de afspraken die de Minister van Justitie daarover met het openbaar ministerie maakt. Tussen de doelstellingen van politie en justitie kan aldus geen «ruis» ontstaan. Het zogenaamde driehoeksoverleg tussen korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef zal in dit kader van bijzondere betekenis blijven. Ook het periodiek overleg tussen de politieminsters, korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de hoofdlijnen, bedoeld in artikel 43a van het wetsvoorstel, is in dit verband van belang; de korpsbeheerder zal vanzelfsprekend niet worden afgerekend op omstandigheden waarvoor primair het openbaar ministerie verantwoordelijk is. De Minister van Justitie zal het openbaar ministerie zonodig ook rechtstreeks kunnen aanspreken via de gezagslijn neergelegd in artikel 127 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De korpsbeheerder is op basis van de huidige Politiewet 1993 weliswaar verantwoordelijk voor het beheer van het regionale politiekorps, maar

deze verantwoordelijkheid strekt zich tot dusver niet uit tot het vaststellen van de beheersstukken. De stukken worden thans vastgesteld door het regionale college op basis van het door de korpsbeheerder, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, opgestelde ontwerp. In de beoogde verantwoordelijkheidsverdeling langs de lijnen van gezag en beheer, is niet het regionale college maar de korpsbeheerder de aangewezene om de beheersstukken vast te stellen, met inachtneming van de door de ministers vastgestelde doelstellingen. De betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de vaststelling van de beheersstukken is verzekerd door een overlegplicht, terwijl de betrokkenheid van het regionale college verzekerd is door een hoorplicht. Door het vervallen van het huidige instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie met betrekking tot de ontwerp-beheersstukken is een geschillenregeling als bedoeld in het huidige artikel 29 van de Politiewet 1993 met betrekking tot de beheersstukken niet langer nodig.

Tegen de vaststelling van de beheersstukken door de korpsbeheerder kan bij de Minister van BZK administratief beroep worden ingesteld door elk lid van het regionale college (dus ook door de hoofdofficier van justitie) indien dat lid van oordeel is dat het desbetreffende besluit, gelet op het beleidsplan, op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn ambtsgebied. Dit administratief beroep kan eveneens worden ingesteld door een gemeenteraad, in overeenstemming met de zienswijze van de burgemeester, indien de gemeenteraad en de burgemeester van oordeel zijn dat het desbetreffende besluit, gelet op het beleidsplan, op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de gemeente. Aldus krijgt de afstemming van beheer op gezag vorm, met behoud van ieders verantwoordelijkheid.

Waar enerzijds op regionaal niveau de verantwoordelijkheid voor het beheer van een korps, inclusief de vaststelling van de beheersstukken, ligt bij de korpsbeheerder en anderzijds op centraal niveau de Minister van BZK verantwoordelijk is voor het centrale beheer van de Nederlandse politie, ligt het in de rede dat administratief beroep tegen de vaststelling van een beheersstuk open staat op de Minister van BZK.

Zoals hiervoor reeds is toegelicht, verandert de betrokkenheid van de korpsbeheerder bij de beleidsstukken niet: de korpsbeheerder stelt het ontwerp van de beleidsstukken op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en legt deze stukken ter vaststelling voor aan het regionale college.

De hoofdofficier van justitie

Het voorgestelde artikel 43c dat bepaalt dat de Ministers van BZK en van Justitie periodiek overleg voeren met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen op regionaal niveau is gebaseerd op het bestaande artikel 43c. Het huidige artikel 43c spreekt over een periodiek overleg tussen de ministers en de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de landelijke beleidsthema's. Nu met dit wetsvoorstel de term landelijke beleidsthema's vervalt en de termen landelijke hoofdlijnen en landelijke doelstellingen per regio introduceert, is aanpassing van artikel 43c aangewezen.

Het in dit artikel bedoelde overleg is gericht op de verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen op regionaal niveau. De korpsbeheerder legt daar verantwoording over af tegenover de ministers. Dat geschiedt niet alleen via het jaarverslag en de jaarrekening maar ook via een periodiek overleg met de ministers. Vragen die in dit overleg aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld: wat is de stand van zaken met betrekking tot de landelijke doelstellingen op regionaal niveau, wat

zijn de verwachtingen in de regio over de toekomstige ontwikkelingen op dit terrein, worden de landelijke doelstellingen op regionaal niveau gerealiseerd, wat doet het korps eraan om eventuele achterstand in te lopen, wat is de bijdrage van de inspanningen op het terrein van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau aan de veiligheid in de regio? Gelet op zijn bijzondere positie in zowel het regionale beheer als het regionale beleid is de hoofdofficier bij dit overleg aanwezig om daar waar gewenst op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving aanvullende informatie te verstrekken over de realisatie van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau. Het gaat daarbij uitdrukkelijk niet om het afleggen van verantwoording door de hoofdofficier aan de minister(s). Op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving legt de hoofdofficier van justitie via de lijn van het college van procureurs-generaal verantwoording af aan de Minister van Justitie.

Bij de heroverweging van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder hebben wij ons de vraag gesteld welke consequenties daaraan zijn verbonden voor de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de regionale beleids- en beheerscyclus. Thans worden de ontwerpen van de belangrijke beleids- en beheersstukken opgesteld door de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en vervolgens voor besluitvorming aangeboden aan het regionale college, waarvan ook de hoofdofficier van justitie deel uitmaakt. In dit wetsvoorstel blijft de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de totstandkoming van de beleidsstukken ongewijzigd. Ter zake van de beleidsstukken blijft het zogenoemde dubbele instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie bestaan.

Wij achten het voorts van belang dat de hoofdofficier van justitie betrokken blijft bij het vaststellen van de beheersstukken. Die betrokkenheid krijgt in dit wetsvoorstel vorm door een overlegplicht: de korpsbeheerder stelt de genoemde beheersstukken vast na overleg met de hoofdofficier van justitie en gehoord het regionale college, waarvan de hoofdofficier van justitie ook deel uitmaakt. In dit verband kan voorts worden gewezen op het hiervoor beschreven beroepsrecht van – onder andere – de hoofdofficier van justitie bij de Minister van BZK tegen de vaststelling van de beheersstukken. Verdergaande betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie bij de vaststelling van de beheersstukken in de vorm van bijvoorbeeld een instemmingsrecht, past niet bij de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling, waarin de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van het regionale politiekorps zich mede uitstrekt tot het vaststellen van de beheersstukken. Bovendien is een instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie inzake de vaststelling van de beheersstukken naar ons oordeel niet nodig, aangezien deze stukken vooral de uitwerking betreffen van de personele en financiële middelen die in het regionale beleidsplan – waarvoor het dubbele instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie blijft gelden – aan bepaalde voornemens en activiteiten zijn toebedeeld.

De korpschef

Gelet op zijn specifieke kennis van het politiemétier, vervult de korpschef in de praktijk een belangrijke adviserende rol ten behoeve van de beheerder en de gezagsdragers. In de praktijk bestaat een brede wens om te komen tot specificatie van de taak en bevoegdheden van de korpschef. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de politie, dus ook de korpschef, optreedt in ondergeschiktheid aan het boven haar gestelde bevoegd gezag. De korpschef is bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 nadrukkelijk gepositioneerd in ondergeschiktheid aan de korps-

beheerder: ingevolge het huidige artikel 24 van de Politiewet 1993 berust het beheer van het regionale politiekorps bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef. In het onderlinge verkeer tussen de korpsbeheerder en de korpschef komt een taakverdeling tot stand, waarmee aan dit «bijstaan» nader invulling wordt gegeven. Specificatie van de taak en bevoegdheden van de korpschef is in de eerste plaats een zaak van de korpsbeheerder en de korpschef. De taakverdeling laat de eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder onverlet.

In de praktijk geeft de korpschef, als hoogste politiefunctaris binnen het korps, leiding aan het korps. Hij is in dit verband onder meer verantwoordelijk voor de uitvoering van besluiten van de korpsbeheerder en het regionale college, alsmede voor de uitvoering van de opdrachten die de politie krijgt van de gezagsdragers. In het wetsvoorstel wordt de dagelijkse leiding van het korps uitdrukkelijk opgedragen aan de korpschef. Verdergaande specificatie van de taak en de bevoegdheden van de korpschef is alleen in een instructie te geven. Het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder is thans mogelijk, maar niet verplichtend voorgeschreven. Wij stellen voor de wet op dit punt aan te passen en het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder verplichtend voor te schrijven. Met een instructie kan ook voor derden meer duidelijkheid worden geboden omtrent de taakafbakening van de korpschef in de regio. Het is mogelijk dat door het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van hoofdcommissarissen in onderling overleg een modelinstructie wordt opgesteld. Dit wetsvoorstel staat daaraan niet in de weg. Een modelinstructie kan van nut zijn bij het vaststellen van een instructie door de afzonderlijke korpsbeheerders. Op basis van deze modelinstructie kunnen de korpsbeheerder en de korpschef in onderling overleg komen tot een taakafbakening die op de regionale maat is gesneden en recht doet aan beider verantwoordelijkheden en deskundigheden.

De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal

De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal zien erop toe dat de politie de taken ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening, respectievelijk haar taak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en haar taken ten dienste van de justitie, naar behoren vervult. De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal hebben naast deze toezichthoudende taak thans een taak ter beslechting van geschillen over (ontwerp)beleids- en beheersstukken.

Wat betreft de vaststelling van de beleidsstukken blijft deze taak onverlet, omdat deze in nauw verband moet worden gezien met de genoemde toezichthoudende taak. Deze taak oefent de commissaris van de Koningin blijkens ook artikel 32, vierde lid (nieuw) evenwel uit als rijksorgaan. In het licht van de in dit voorstel met betrekking tot deze stukken vervatte bevoegdheden (artikel 45) van de Ministers van BZK en van Justitie, zal in dat verband aan de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal een rol toekomen die ziet op de regionaal georiënteerde elementen van deze stukken. Geschillen tussen de korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie over de opstelling van de ontwerp-beleidsstukken, zullen evenwel volgens het wetsvoorstel direct worden beslecht door de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie. Zoals hiervoor is toegelicht, zal tegen de vaststelling van een beheersstuk voortaan administratief beroep openstaan op de Minister van BZK, terwijl wegens het vervallen van het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie met betrekking tot de ontwerp-beheersstukken, daarvoor geen geschillenregeling meer nodig is.

Opdat zij optimaal inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheid, is adequate informatieverstrekking aan de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal van groot belang. Om die informatieverstrekking te verzekeren, is in dit wetsvoorstel bepaald dat de ontwerpen van de beheersstukken alsmede de vastgestelde beleids- en beheersstukken onverwijld aan hen ter kennis worden gebracht. Zij worden aldus in staat gesteld bij het regionale college respectievelijk de korpsbeheerder aandacht te vragen voor kwesties die hun bijzonder belang inboezemen, terwijl zij tevens over de afloop van de besluitvorming volledig worden geïnformeerd.

De rol en de positie van de commissaris van de Koningin in de Politiewet 1993 zal in de bij de brief van 26 september 2003 aangekondigde evaluatie nader – en wel integraal – aan de orde komen.

De Minister van BZK en de Minister van Justitie

Zoals elders in deze toelichting uitgebreid is toegelicht, krijgt de Minister van BZK een sterkere rol met betrekking tot de centrale aansturing van de regionale politiekorpsen op het gebied van het beheer en, tezamen met de Minister van Justitie, op het gebied van het beleid inzake de taakuitvoering van de politie. Samengevat gaat het – in oplopende volgorde – om de volgende nieuwe taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden:

1. De Minister van BZK stelt, tezamen met de Minister van Justitie, ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de Nederlandse politie vast. Voor zover het daarbij gaat om onderwerpen die de strafrechtelijke handhaving betreffen zullen deze hoofdlijnen uitdrukkelijk passen binnen het vierjarenplan dat het openbaar ministerie in overeenstemming met de Minister van Justitie vaststelt. Ook worden ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beheer van de Nederlandse politie vastgesteld.
2. De Minister van BZK stelt, tezamen met de Minister van Justitie, ten minste eenmaal in de vier jaren op basis en binnen het kader van de hoofdlijnen als bedoeld onder 1, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, de landelijke doelstellingen op regionaal niveau vast.
3. De Minister van BZK voert, tezamen met de Minister van Justitie, periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.
4. De Minister van BZK kan, in overeenstemming met de Minister van Justitie, bepalen dat het beleidsplan of de begroting voor het regionale politiekorps alsmede de daarop betrekking hebbende wijzigingen goedkeuring behoeven, indien onvoldoende waarborgen bestaan dat de landelijke doelstellingen door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt. Aan het beleidsplan of de begroting kan goedkeuring worden onthouden ingeval onvoldoende waarborgen bestaan dat de doelstellingen door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt.
5. Onverminderd de zeggenschap van het bevoegd gezag, legt de korpsbeheerder over de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau door het regionale politiekorps verantwoording af aan de Minister van BZK en de Minister van Justitie.
6. De Minister van BZK doet, tezamen met de Minister van Justitie, periodiek onderzoek naar de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.
7. De Minister van BZK en de Minister van Justitie kunnen, indien aanneemelijk is dat de landelijke doelstellingen niet of in onvoldoende mate

worden verwezenlijkt, na overleg met de korpsbeheerder een bijzonder onderzoek doen instellen.

8. De Minister van BZK kan ten aanzien van de uitvoering van de landelijke doelstellingen de nodige aanwijzingen geven indien naar het oordeel van deze minister en de Minister van Justitie de doelstellingen niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt. Indien de doelstellingen betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, worden de aanwijzingen gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie.
9. De korpsbeheerder wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van BZK. In bijzondere gevallen kan bij koninklijk besluit, op voordracht van de Minister van BZK, een waarnemend korpsbeheerder worden benoemd buiten de kring van de burgemeesters in de regio.

9. Democratische controle en verantwoording

Controle en verantwoording op rijksniveau

De Politiewet 1993 voorziet niet in directe democratische controle op het beheer van het korps. Dit is de keerzijde van de keuze van de wetgever bij de totstandkoming van de Politiewet 1993 om de politie te organiseren op regionaal niveau, terwijl op dat niveau niet een bestuurlijke organisatie met een democratisch gekozen, algemeen vertegenwoordigend orgaan bestaat. Het ontbreken van directe democratische controle op het bestuur van de politieregio en het beheer van het korps is, zonder een ingrijpende herziening van het politiebestedel, niet volledig oplosbaar. Niettemin bevat het voorliggende wetsvoorstel wel een belangrijke verbetering van de democratische controle op het bestuur en beheer van het korps. Deze verbetering loopt langs twee lijnen. In de eerste plaats biedt de vaststelling van de hoofdlijnen van beleid en beheer en van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau door de Ministers van BZK en Justitie instrumenten aan het parlement om deze ministers aan te spreken op inhoud en totstandkoming daarvan. Zij zijn voor die inhoud immers direct politiek verantwoordelijk en dienen daarover dan ook aan het parlement verantwoording af te leggen.

In de tweede plaats is met betrekking tot de democratische controle van belang dat de korpsbeheerder in een verticale relatie tot de Ministers van BZK en van Justitie komt te staan. De korpsbeheerder moet over de verwezenlijking van de door de ministers voor zijn regio vastgestelde landelijke doelstellingen aan hen verantwoording afleggen. De Minister van BZK krijgt, tezamen met de Minister van Justitie, bovendien een aantal bevoegdheden om de verwezenlijking van de doelstellingen door het korps daadwerkelijk te effectueren, lopend van periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie tot en met – als ultimatum remedium – het recht van voordracht tot schorsing of ontslag van de korpsbeheerder en tot benoeming van een waarnemend korpsbeheerder (zie de opsomming in paragraaf 8). Over de wijze waarop de ministers gebruik maken van deze bevoegdheden – of daarvan juist geen gebruik maken – kunnen zij door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

Gelet op het bovenstaande, wordt het «democratisch gat» dat zo kenmerkend is voor de huidige Politiewet 1993, met dit wetsvoorstel verkleind.

Controle en verantwoording op lokaal niveau

De mogelijkheden voor de gemeenteraden om het beheer van het korps te controleren zijn beperkt. Zo kan de gemeenteraad de burgemeester ter verantwoording roepen voor zijn lidmaatschap van het regionale college

en de wijze waarop hij daarin opkomt voor de belangen van de gemeente. Voorts voorziet de Politiewet 1993 in informatieplichten jegens de gemeenteraden in de regio en in de mogelijkheid van administratief beroep tegen de vaststelling van de beleids- en beheersstukken. Ten slotte kan worden gewezen op de wettelijk voorgeschreven openbaarheid van de vergaderingen van het regionale college.

De betrokkenheid van de gemeenteraad bij onderwerpen die in het regionale college aan de orde komen, krijgt vorm via de burgemeester. De feitelijke betrokkenheid is mede afhankelijk van de «assertiviteit» van de gemeenteraad. Voorts speelt de wijze waarop de burgemeester de gemeenteraad betreft bij onderwerpen die in het regionale college aan de orde komen, een belangrijke rol, evenals de wijze waarop de burgemeester in dat college optreedt. Naar ons oordeel dient de betrokkenheid van de gemeenteraad voorafgaande aan het vaststellen van het ontwerp-beleidsplan voor het regionale politiekorps zo veel mogelijk onafhankelijk te zijn van deze factoren. Wij stellen in dit verband een wettelijk inbrengrecht van gemeenteraden voor. Dit houdt in dat de korpsbeheerder de gemeenteraden in een vroeg stadium in de beleidscyclus, in de fase voorafgaand aan de definitieve opstelling van het ontwerp-beleidsplan, de gelegenheid geeft de prioriteiten ter zake van de openbare orde en veiligheid in hun gemeenten kenbaar te maken. Mede op basis daarvan stelt de korpsbeheerder in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie het ontwerp-beleidsplan op. Dit ontwerp wordt vervolgens onverwijld ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio. De gemeenteraden kunnen aldus zelf bepalen of en hoe de korpsbeheerder de lokale inbreng heeft verwerkt en bij hun burgemeester aandacht vragen voor onderwerpen, die bij de vaststelling van de genoemde stukken in het regionale college van belang zijn.

Met het wettelijke inbrengrecht wordt het lokale bestuur beter in staat gesteld zijn prioriteiten ter zake van openbare orde en veiligheid in de gemeente te articuleren – bijvoorbeeld in een lokaal veiligheidsplan – en aan de korpsbeheerder kenbaar te maken, waardoor deze lokale prioriteiten tijdig bij het opstellen van het ontwerp-beleidsplan voor het regionale politiekorps kunnen worden betrokken. Aldus vormen de lokale veiligheidsplannen, naast de prioriteiten van het openbaar ministerie, «onderliggende» documenten voor het regionale beleidsplan. Het wettelijke inbrengrecht biedt het lokale bestuur houvast om op basis van een inhoudelijke visie op veiligheid in de gemeente de werkwijze en de inzet van de politie in de gemeente te beïnvloeden en te sturen.

Het wettelijke inbrengrecht komt in de plaats van het bestaande, zogenoemde reglementaire inbrengrecht, dat in artikel 28, derde lid, van de Politiewet 1993 is opgenomen. Daarmee wordt de wijze waarop de gemeenteraden in de regio worden betrokken bij de voorbereiding van het beleidsplan voor het regionale politiekorps in de wet zelf bepaald, in plaats van dat aan het regionale college wordt overgelaten om ter zake regels vast te stellen. Het wettelijke inbrengrecht is beperkt tot het ontwerp-beleidsplan en betreft, anders dan het reglementaire inbrengrecht, niet tevens de beheersstukken. Aangezien beheer een afgeleide functie van gezag is en naar onze overtuiging geldt dat de wezenlijke zeggenschap over de politie bij het gezag ligt, en niet bij het beheer, is naar onze mening een toegespitste formele betrokkenheid van de gemeenteraden bij de totstandkoming van het beleidsplan aangewezen en kan een dergelijke toegespitste formele betrokkenheid bij de vaststelling van de beheersstukken achterwege blijven.

Wij achten het van groot belang dat de korpsbeheerder over de volle breedte op het beheer van het korps kan worden aangesproken en dat zijn verantwoordelijkheid niet wordt gefragmenteerd en beperkt door dele-

gatie van beheersbevoegdheden aan burgemeesters. Wij stellen dan ook voor artikel 36 te laten vervallen. In de praktijk blijkt dat in de regio's niet wordt gekozen voor de figuur van delegatie aan de burgemeesters, maar voor de figuur van mandaat aan de korpschef, die deze bevoegdheden vervolgens in de hiërarchische lijn doormandateert aan lokale politiechefs. De figuur van mandaat aan de korpschef verdient naar ons oordeel de voorkeur boven delegatie aan burgemeesters, aangezien bij mandaat, anders dan bij delegatie, de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder voor het beheer van het regionale korps volledig in tact blijft. Dit is van belang met het oog op de interne eenheid en samenhang van het regionale politiekorps en de noodzaak van doelmatigheid van zowel organisatie als middelenbesteding. Delegatie van beheersbevoegdheden door de korpsbeheerder aan burgemeesters leidt bovendien eenvoudig tot vervlechting van de verantwoordelijkheden die wij juist scherp van elkaar willen onderscheiden.

Controle en verantwoording ten aanzien van het gezag

In de huidige wet ontbreekt de directe democratische controle over het beheer. Het wetsvoorstel brengt hierin, zoals gezegd, de nodige verbetering. Benadrukt wordt dat het huidige gebrek aan democratische controle uitsluitend het beheer betreft, en niet het gezag. Met betrekking tot het gezag over de politie moet de democratische controle te allen tijde adequaat zijn verzekerd, hetgeen thans het geval is voor zowel de handhaving van de openbare orde en hulpverlening als de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De handhaving van de openbare orde en hulpverlening door de politie vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de burgemeester, die hierover door de gemeenteraad ter verantwoording kan worden geroepen. De strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde door de politie vindt plaats onder gezag van de officier van justitie; de Minister van Justitie kan ter zake door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

10. Raad voor het KLPD

De afgelopen periode heeft mede na overleg met de voorzitter van de Raad een herbezinning plaats gevonden met betrekking tot de positie van de Raad voor het KLPD. Deze herbezinning heeft geleid tot de volgende bevindingen.

Onder de huidige wettelijke regeling (de artikelen 39 e.v.) heeft de Raad rondom het Korps landelijke politiediensten grofweg beschouwd een viertal taken, te weten:

- a. de vaststelling van de beheers- en beleidsstukken;
- b. het desgevraagd verstrekken van inlichtingen die nodig zijn voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid van beleidsvoornemens en genomen wettelijke voorschriften, voor zover deze betrekking hebben op de taken en de taakvervulling van het KLPD;
- c. vanuit de bredere belangen van de Nederlandse politie en de bijzondere positie van het KLPD daarin, te bezien of het KLPD in dat opzicht de juiste koers bewandelt. In die zin heeft de Raad een vergelijkbare functie als een regionaal college en
- d. de – meer impliciete – taak om door de samenstelling van de Raad een vertegenwoordiging van de «KLPD-klanten» inspraak te geven.

Zoals hieronder zal worden aangegeven menen wij dat conform het wetsvoorstel Bestel in Balans ten aanzien van de beheersstukken aansluiting bij de regionale opzet voor de hand ligt. Dit betekent reeds dat de onder a. genoemde taak van de Raad zou moeten worden beperkt tot de vaststelling van de beleidsstukken van het KLPD. Wij stellen tevens vast dat op

het terrein van het beleid in de praktijk een steeds sterkere rol – om niet te zeggen een overheersende rol – wordt ingenomen door Minister van BZK (lees: de korpsbeheerder van het KLPD) en de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Dit wordt door de Raad voor het KLPD ook onderkend.

Met betrekking tot de onder b. genoemde taak wijzen wij erop dat de politieberaden (Korpsbeheerdersberaad, Raad van Hoofdcommissarissen en het OM-Politieberaad) een groot deel van de advisering op het gebied van beleidsvoornemens en voorgenomen wettelijke voorschriften voor hun rekening nemen. Het KLPD bekleedt steeds minder een aparte rol ten opzichte van de andere korpsen, waardoor de behoefte aan een aparte advisering ook nauwelijks meer nodig is.

Ten aanzien van de onder c. genoemde taak kan eveneens worden gesteld dat de politieberaden een belangrijke rol spelen. Daar komt bij dat de borging van het KLPD als agentschap rechtstreeks onder het Ministerie van BZK in de praktijk van betekenis is voor de vervulling van die functie. Tot slot bekleedt het KLPD – zoals reeds onder b. aangegeven – steeds minder een bijzondere positie.

Wij achten de verbintenis tussen het KLPD en de klanten van het korps – veelal regiokorpsen – van groot belang. Voor een groot deel wordt hierin, anders dan jaren terug, voorzien door de zogenoemde klantenraden die op verschillende terreinen (logistiek en luchtvaartondersteuning) invloed uit kunnen oefenen op de operationele taakuitvoering van het KLPD. Daarnaast wordt in het kader van het samenwerkingsprogramma tussen KLPD en regionale korpsen een formele klantenraad op korpsbeheerdersniveau gerealiseerd, ten behoeve van een beleidsmatige invloed van de politieregio's ten aanzien van de uitvoering van de ondersteunende taken. De Raad voor het KLPD met zijn specifieke samenstelling is op dit terrein van mindere betekenis geworden. Op basis van het vorenstaande menen wij dat thans onvoldoende bestaansrecht bestaat voor de Raad. Op grond hiervan menen wij dat de Raad kan worden opgeheven. Het wetsvoorstel voorziet hierin. Een en ander neemt niet weg dat behoefte zal bestaan aan een adviserend orgaan met betrekking tot de Nederlandse politie. Mede in overleg met de Raad zal worden bestudeerd op welke wijze, al of niet met verbreding van het takenpakket van bestaande adviesinstanties zoals bijvoorbeeld de Raad voor het openbaar bestuur (ROB), aan die behoefte kan worden tegemoet gekomen.

Een en ander leidt ertoe dat ten aanzien van de «stukkenstroom» – de opstelling en vaststelling van de beheers- en beleidsstukken – de verantwoordelijkheidsverdeling tussen thans nog de Raad voor het KLPD en de Minister van BZK wordt aangepast. Daarbij strekt de verantwoordelijkheid van de minister zich uit tot het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening voor het KLPD. Deze beheersstukken worden thans vastgesteld door de Raad voor het KLPD. De voorgestelde aanpassing is nagenoeg analoog aan de voorgestelde aanpassing van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het regionale college en de korpsbeheerder.

Voor de beleidsstukken (beleidsplan en het jaarverslag) geldt dat deze worden opgesteld door de Minister van BZK – lees: de gemandateerd korpsbeheerder van het KLPD – en de hoofdofficier van justitie van het landelijk parket. Vaststelling vindt vervolgens plaats door Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie.

11. Reacties

Op het conceptwetsvoorstel hebben wij reacties ontvangen van het Korpsbeheerdersberaad (KBB), het College van procureurs-generaal en de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), alsmede van de zijde van het IPO en de commissarissen van de Koningin (CdK's).

Het IPO en de CdK's, de VNG en het KBB hebben vraagtekens geplaatst bij de opportuniteit («timing») van het wetsvoorstel, mede in het licht van de aankondigde evaluatie. Wij menen echter dat thans de nodige urgentie bestaat om bevoegdheden en voorzieningen te treffen en daartoe voorstellen te doen tot wijziging van de Politiewet 1993. Deze urgentie wordt toegelicht in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie. Dit laat onverlet dat op basis van de uitkomsten van de evaluatie bezien zal worden of verdergaande wijzigingen noodzakelijk zijn.

Wij menen dat het wetsvoorstel voorziet in een aantal belangrijke nieuwe elementen waarmee beter tegemoet kan worden gekomen aan de gewenste meer centrale sturing door de Minister van BZK met het oog op grotere uniformiteit op het terrein van het beheer. Ditzelfde geldt voor de gewenste sturing op hoofdlijnen door de politieministers bij het beleid op het terrein van de taakuitvoering van de politie. De bestaande instrumenten hebben, zoals in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie is aangegeven, elk afzonderlijk beperkingen en voldoen niet of niet genoeg aan de eisen die worden gesteld aan de door ons voorgestane wijze om vanuit het rijk meer sturing te geven. Wij delen dan ook niet de opvatting van het KBB dat de noodzaak tot het invoeren van nieuw instrumentarium onvoldoende is onderbouwd.

Bepalend voor de gewenste versterkte sturing zijn de voorgestane verticale relatie tussen de Minister van BZK en de korpsbeheerder en de doorzettingsmacht die met verschillende nieuwe bestuurlijke instrumenten wordt bewerkstelligd. De inzet van deze instrumenten dient ons inziens wel te geschieden binnen de grondstructuur van het bestel, zoals tot uitdrukking komt in het op zich gehandhaafde uitgangspunt van de wet «decentraal, tenzij» – zij het in een genuanceerde vorm – en de wenselijkheid om na een bepaalde periode – in beginsel vier jaren – nieuwe hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beheer en beleid vast te stellen. Het KBB meent dat met het wetsvoorstel het uitgangspunt «beheer volgt gezag» wordt losgelaten en daarmee het beginsel dat veiligheidszorg in principe een gedeelde verantwoordelijkheid is van gemeenteraden, regionale colleges en rijksoverheid. Dit is nadrukkelijk niet het geval. In paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie is toegelicht dat de rol van de ministers zich richt op het vaststellen van hoofdlijnen en landelijke doelstellingen en het toezien op de uitvoering daarvan. Dit beperkt dan ook de ministeriële bevoegdheden. De handhaving van het uitgangspunt «decentraal, tenzij» wordt daarbij naar ons oordeel, anders dan het KBB en de VNG in hun advies doen uitkomen, in paragraaf 3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting genoegzaam gemotiveerd. Verdergaande maatregelen op het gebied van onder meer het beheer – zoals bepleit door het IPO en de CdK's – passen niet bij dit uitgangspunt, maar zijn afhankelijk van de uitkomsten van de genoemde evaluatie. In hun advies geven de korpsbeheerders voorts aan dat zij van mening zijn dat de systematiek van het Landelijk Kader en de daaruit voortkomende regionaal vastgestelde convenanten een adequate waarborg vormt voor het formuleren en uitwerken van landelijke beleidsdoelen en dat deze systematiek de kans moet krijgen zich in de praktijk te bewijzen. Daarmee wijzen zij impliciet het in het wetsvoorstel vervatte stelsel af waarbij de landelijke doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, door de ministers worden vastgesteld.

Wij delen deze opvatting, die ook doorklinkt in het advies van de VNG, niet. Wij achten het gewenst vooraf in de regionale beleids- en beheerscyclus aan te geven met welke landelijke doelstellingen de regio's rekening dienen te houden. Daarbij menen wij dat het passend is de verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de *landelijke* hoofdlijnen en de uitwerking daarvan in regionale doelstellingen ook op *landelijk* niveau te beleggen. Dit is een andere insteek dan tot dusver in het wettelijk stelsel is gekozen; het geven van bijvoorbeeld een aanwijzing is, zoals eerder in deze memorie opgemerkt, een ultimatum remedium dat repressief wordt toegepast. Ook de systematiek van het Landelijk Kader en de regionale convenanten geeft ons inziens onvoldoende uitdrukking aan de ministeriële verantwoordelijkheid op dit punt.

Een en ander brengt mee dat de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, uiteindelijk door beide ministers worden vastgesteld, doch dat uiteraard rekening dient te worden gehouden met de voor de regio van belang zijnde omstandigheden. Tegelijkertijd behoeft daarmee nadrukkelijk niet de vrees te bestaan – zoals de VNG veronderstelt – dat aan het lokale gezag slechts een «restruimte» wordt gelaten.

De VNG veronderstelt dat de positie van het regionaal college als bestuur van de politieregio zou zijn vervallen als rechtstreeks gevolg van de voorstellen om de beheersbevoegdheden aan het college te ontnemen en deze voor een aanzienlijk deel te beleggen bij de minister van BZK. In paragraaf 8 van de toelichting wordt echter gemotiveerd dat handhaving van het begrip bestuur in de gekozen opzet – die reeds werd ingezet in het wetsvoorstel Bestel in Balans – minder voor de hand ligt vanwege een duidelijker taakverdeling tussen de korpsbeheerder en het college bij de vaststelling van de beleids- en beheersstukken. Niet delen wij het oordeel van de VNG dat ten aanzien van het beheer de minister van BZK aanzienlijke, en mogelijk te onbepaalde bevoegdheden krijgt. In dat verband zij nogmaals verwezen naar hetgeen in paragraaf 6 van de toelichting is opgemerkt over de beperkingen die het begrip hoofdlijnen in het voorgestelde artikel 43b meebrengt. De VNG heeft de wenselijkheid van de door ons ten aanzien van het beheer voorgestane sturing op hoofdlijnen onderschreven, mits het bij hoofdlijnen blijft.

Het past niet in het stelsel van het wetsvoorstel de toezichthoudende rol van de CdK's – zoals van die kant is bepleit – te versterken door een vertegenwoordiging van de CdK in het regionaal college. Dit verhoudt zich ook niet goed met zijn toezichthoudende taak als rijksorgaan. Overigens zal – zo is hiervoor gesteld – aandacht worden geschonken aan de positie van de CdK ter gelegenheid van de evaluatie.

Het College van procureurs-generaal vreest dat het voorstel niet zal leiden tot een verbetering van het functioneren van de politie. Een centraal thema in het advies is de positie van het gezag over de politie. Het College geeft er de voorkeur aan de voorziene evaluatie van het politiebestedel af te wachten en adviseert het voorstel te beperken tot de versterking van de bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van het beheer van de politie.

Op de noodzaak van dit wetsvoorstel wordt ingegaan in paragraaf 2 van het algemeen deel van deze memorie waarin wordt toegelicht dat ook met betrekking tot het beleid op het terrein van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde sprake is van te beperkte sturingsmogelijkheden ten aanzien van de politie. Immers, in de huidige situatie moet het landelijke beleid op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving zowel op regionaal niveau als op lokaal niveau «concurreren» met het beleid op het terrein van de openbare orde waardoor regionale en lokale verschillen kunnen ontstaan in het beleid op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving en landelijke doelstellingen niet worden gerealiseerd. Met het vaststellen van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau wordt het

landelijke beleid op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving op regionaal niveau geborgd. Met dit wetsvoorstel kan een deel van het landelijke OM-beleid aan de politie worden opgelegd; de ministers beschikken over instrumenten om de politie (via de korpsbeheerder) zonedig tot het verwezenlijken van de doelstellingen te bewegen.

Wij benadrukken nogmaals dat het wetsvoorstel geen verandering brengt in het gezag over de taakuitvoering door de politie. De door de ministers vast te stellen hoofdlijnen hebben betrekking op het beleid ten aanzien van de taakuitvoering, terwijl de taakuitvoering zelf, net als nu het geval is, zal geschieden onder gezag van de burgemeester of de officier van justitie. Een belangrijk nieuw element van dit wetsvoorstel is de relatie tussen korpsbeheerders en ministers: de korpsbeheerder wordt direct aanspreekpunt voor de ministers in die zin dat hij aan hen verantwoording aflegt over de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau. De keuze voor de korpsbeheerder als direct aanspreekpunt is een logische onder de huidige wet: de korpsbeheerder is beheerder van het regionale politiekorps, maar ook voorzitter van het regionale college en vertegenwoordiger van de regio. Bovendien is hij ook onder de huidige wet eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het beleidsplan, waarin, net als in de begroting, aangegeven zal dienen te worden op welke wijze het regionale politiekorps de landelijke doelstellingen op regionaal niveau beoogt te verwezenlijken. Met de verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder jegens de ministers komt echter niet de scheiding tussen beheer en gezag te vervallen. Het gezag over de taakuitvoering ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde rust bij de officier van justitie: vaart de officier van justitie een andere koers dan zal de korpsbeheerder in zijn verantwoording over de verwezenlijking van de doelstellingen jegens de ministers niet anders kunnen dan verwijzen naar het bevoegd gezag. De officier van justitie kan zonedig worden aangesproken in de justitiële gezagslijn van College van procureurs-generaal en de Minister van Justitie op grond van de Wet op de rechterlijke organisatie. Wij verwijzen in dit verband ook naar hetgeen we in paragraaf 8 van de memorie reeds opmerkten bij de beschrijving van de positie van de korpsbeheerder.

In het advies van het College hebben wij aanleiding gezien om in het wetsvoorstel zelf te benadrukken dat de verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder jegens de ministers geen afbreuk doet aan de gezagsverantwoordelijkheid van de officier van justitie en de burgemeester. Gelijk het huidige artikel 31, eerste lid, tweede volzin, stellen wij voor in artikel 43d te bepalen dat de korpsbeheerder, onverminderd de zeggenschap van het bevoegd gezag, verantwoording aflegt over de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen.

Een deel van de opmerkingen van het College ziet op elementen van het wetsvoorstel die in vergelijking met de huidige wet geen wezenlijke wijziging in de positie van het OM met zich brengen. Zo is het vaststellen van beleid op rijksniveau geen novum in de Politiewet 1993. De huidige wet kent reeds landelijke beleidsthema's welke opgenomen dienen te worden in de regionale beleidsplannen. Ook het periodieke overleg met de korpsbeheerders én de hoofdofficieren van justitie heeft reeds een plaats in de wet. Een ander voorbeeld is de aanwijzingsbevoegdheid: ook in de huidige wet worden aanwijzingen aan de korpsbeheerder, voorzover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft, door de Minister van BZK gegeven in overeenstemming met de Minister van Justitie.

In het advies van het College, met name waar dit ziet op de positie van het College zelf en de inhoud van de hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen, hebben wij aanleiding gezien in het voorgestelde artikel 43b, welk

artikel ziet op de vaststelling van de landelijke doelstellingen voor iedere regio, een adviserende rol voor het College op te nemen.

12. Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 1, eerste lid, onder c, van de Politiewet 1993, wordt zeker gesteld dat ook de waarnemend korpsbeheerder, bedoeld in artikel 23, zesde lid, voorzitter zal zijn van het regionale college (artikel 22, tweede lid).

Onderdeel B (artikel 21)

Uitgangspunt is thans dat de politieregio haar zetel heeft in de gemeente waarvan de burgemeester tevens korpsbeheerder is. Indien, zoals voorgesteld, de korpsbeheerder bij koninklijk besluit wordt benoemd voor een periode van zes jaren uit de kring van burgemeesters van gemeenten in de regio, kan het korpsbeheerderschap in de loop van de tijd worden opgedragen aan burgemeesters van verschillende gemeenten. Gelet op het genoemde uitgangspunt zou een consequentie daarvan zijn, dat de zetel van de politieregio verhuist van de ene gemeente naar de andere gemeente. Daartegen bestaan praktische bezwaren. Voorgesteld wordt aan artikel 21 een vijfde lid toe te voegen, op basis waarvan wordt bepaald in welke gemeente de politieregio formeel haar zetel heeft, namelijk in de huidige zogenoemde centrumgemeente. Dat de politieregio een vaste zetel heeft is onder meer van belang in verband met het oog op de bewaring van de archiefbescheiden van de regio. In dit verband moet ook de wijziging van artikel 45, zesde lid, van de Politiewet 1993, worden gezien (zie onderdeel S).

Onderdeel C (artikel 22)

Artikel 22, eerste lid, van de Politiewet 1993 bepaalt dat de politieregio wordt bestuurd door het regionale college overeenkomstig de artikelen 30 en 31 van de Politiewet 1993. Volgens het huidige artikel 30 legt de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer verantwoording af aan het college en volgens het geldende artikel 31 stelt het regionale college de beleids- en beheersstukken vast. Waar, zoals voorgesteld, het regionale college alleen de beleidsstukken vaststelt en – onverminderd het bepaalde in artikel 43d – de korpsbeheerder ter verantwoording kan roepen, is de basis voor de bepaling dat het regionale college de regio bestuurt zeer smal geworden. Wij stellen dan ook voor deze bepaling te laten vervallen. Daarmee vervalt bovendien de term «bestuur» uit de Politiewet 1993, een term die in de praktijk eerder verwarring wekt dan aan duidelijkheid bijdraagt. De instandhouding en organisatie van de rechtspersoonlijkheid bezittende politieregio is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het regionale college en de korpsbeheerder.

In dit artikel hebben wij tevens de bepalingen uit het huidige artikelen 33 en 34 van de Politiewet 1993 overgenomen, met uitzondering van artikel 34, derde lid. Dít bepaling komt in aangepaste vorm terug in de artikelen 32, eerste lid, onder b, en 34, eerste lid, onder b. Met het opnemen van bepalingen uit de artikelen 33 en 34 in artikel 22, zijn de bepalingen die de werkwijze en vergaderingen van het regionale college betreffen gegroepeerd op één plaats in de Politiewet 1993, waar tevens onder meer de samenstelling en het voorzitterschap van het college zijn geregeld.

Anders dan in het wetsvoorstel Bestel in Balans, menen wij dat er geen dwingende behoefte is in de wet dwingend voor te schrijven dat bij de vaststelling van de regels over de werkwijze ook regels moeten worden gegeven over bijvoorbeeld de minimumtermijn waarop de vergaderingen moeten worden uitgeschreven.

Onderdeel C (artikel 23)

Ingevolge het voorgestelde artikel 23, eerste lid, wordt de korpsbeheerder in de toekomst benoemd, herbenoemd, geschorst en ontslagen door de Kroon, op voordracht van de Minister van BZK, gehoord het regionale college. De voorgestelde regeling komt in de plaats van de bestaande wettelijke koppeling tussen het korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente. De voorgestelde regeling maakt het mogelijk dat het korpsbeheerderschap kan worden opgedragen aan de burgemeester van een andere gemeente in de regio dan de centrumgemeente. Terzake van de benoemde korpsbeheerder zijn centrale verantwoordelijkheid en decentrale betrokkenheid met elkaar in balans gebracht door enerzijds de benoeming bij koninklijk besluit en anderzijds de plicht om daarbij het regionale college te horen.

De voorgestelde benoemingsregeling, met daarin een specifieke rol voor het regionale college, zal naar verwachting in de praktijk een extra stimulans zijn voor de korpsbeheerder om het college regelmatig gevraagd en ongevraagd inzicht te geven in het door hem gevoerde beheer en zich te verzekeren van de steun van het regionaal college. Dit mag worden verwacht, ofschoon het college indien het zijn steun zou opzeggen, daaraan niet consequenties verbinden kan in die zin dat het de korpsbeheerder kan dwingen het beheer neer te leggen. Schorsing en ontslag van de korpsbeheerder vinden plaats bij koninklijk besluit. De voorgestelde zeggenschap van het regionale college bij de (her)benoeming van de korpsbeheerder laat onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de Minister van BZK in deze.

Het burgemeesterschap van een gemeente in de regio is een voorwaarde voor benoeming als korpsbeheerder in de desbetreffende regio. Indien een burgemeester, die tevens korpsbeheerder is, uit zijn functie van burgemeester wordt ontslagen, wordt hij tevens ontslagen uit zijn functie van korpsbeheerder. In verband met de koppeling van het korpsbeheerderschap aan het burgemeesterschap hebben wij er voor gekozen de benoemingstermijn van de korpsbeheerder, in aansluiting op de benoemingstermijn van een burgemeester, te bepalen op zes jaren. Een korpsbeheerder kan vaker dan één keer worden herbenoemd.

In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, kunnen nadere regels worden vastgesteld omtrent de bij de benoeming te volgen procedure, bijvoorbeeld met betrekking tot wijze waarop het regionale college wordt gehoord ter zake van de benoeming van de korpsbeheerder. Het derde lid biedt de basis voor het geven van regels die de rechtspositie van de korpsbeheerder betreffen. Daarbij kan worden gedacht aan een regeling betreffende de bijzondere kosten die zijn verbonden aan de uitoefening van het korpsbeheerderschap.

Volledigheidshalve wijzen wij er op dat de voorgestelde regeling voor de benoeming van de korpsbeheerder de bestaande vervangingsregeling voor de korpsbeheerder onverlet laat.

Een belangrijke wijziging ten opzichte van het wetsvoorstel Bestel in Balans vormt de mogelijkheid een korpsbeheerder te ontslaan (of te schorsen) als doelstellingen, bedoeld in artikel 43b niet of onvoldoende

zijn of worden verwezenlijkt. Het betreft hier een bevoegdheid die – als ultimum remedium – uitsluitend zal worden gehanteerd in uitzonderlijke gevallen en wel indien andere middelen geen redelijke uitkomst bieden of kunnen bieden. Veelvuldig zal daaraan een ministeriële aanwijzing als bedoeld in artikel 43g of een bijzonder onderzoek als bedoeld in artikel 43f zijn voorafgegaan.

Duidelijk moet zijn dat de bevoegdheid niet als een papieren letter moet worden beschouwd. Indien bijvoorbeeld evident is dat de landelijke doelstellingen substantieel niet worden verwezenlijkt en de korpsbeheerder niet in staat blijkt, of anderszins naar objectieve maatstaven gemeten ongeschikt is om die doelstellingen alsnog te verwezenlijken, zal van de betreffende bevoegdheid bepaald gebruik worden gemaakt.

Een andere bevoegdheid betreft de mogelijkheid om indien ontslag heeft plaatsgevonden, in bijzondere gevallen een korpsbeheerder als waarnemer te benoemen die niet voldoet aan de in het eerste lid vervatte vereisten dat deze uit de kring van burgemeesters uit de regio voortkomt en wordt benoemd voor een periode van zes jaar.

Denkbaar is dat in bijzondere gevallen, gezien de gehele constellatie, een «buitenstaander» voor een zekere termijn beter dan andere burgemeesters in staat moet worden geacht bijvoorbeeld alsnog de verwezenlijking van de doelstellingen «op de rit te zetten». Na afloop van de termijn van aanstelling van deze waarnemer zal – overeenkomstig het eerste lid – een korpsbeheerder uit de kring van burgemeesters uit de regio worden benoemd.

Onderdeel D (artikel 24)

De korpsbeheerder is belast met het beheer van het korps, daartoe bijgestaan door de korpschef. Het voorgestelde artikel 24, tweede lid, geeft aan het «bijstaan» nader invulling. Dat de dagelijkse leiding van het regionale korps aan de korpschef wordt opgedragen, staat er niet aan in de weg dat naast de korpschef andere ambtenaren van politie deel uitmaken van de leiding van het regionale politiekorps. Daarnaast schrijft het voorgestelde artikel 24, derde lid, het vaststellen van een instructie voor de korpschef door de korpsbeheerder voor. De korpsbeheerder moet zich aldus uitdrukkelijk buigen over de taken en bevoegdheden van de korpschef. Het vastleggen daarvan in een instructie maakt voor een ieder de taakverdeling tussen de korpsbeheerder en de korpschef inzichtelijk. Wij wijzen erop dat de opdracht van de dagelijkse leiding aan de korpschef en het vaststellen van een instructie voor de korpschef, onverlet laat dat de korpschef optreedt onder eindverantwoordelijkheid van de korpsbeheerder.

Onderdeel E (artikel 27)

Het huidige artikel 27, eerste lid, van de Politiewet 1993 bepaalt dat de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef regelmatig met elkaar overleggen. Het onderwerp van het overleg is het beheer van het korps. Bij de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder past het – mede met het oog op de betrokkenheid van de hoofdofficier van justitie – dat het onderwerp van het overleg niet meer het beheer van het korps is, maar de uitvoering van het beleidsplan, waarbij uiteraard ook de daarmee verbonden beheersmatige kwesties aan de orde kunnen komen. Analoog aan artikel 41a van de Politiewet 1993, dat bepaalt dat de Minister van BZK – lees: de beheerder van het KLPD – en het hoofd van het landelijk parket regelmatig tezamen met de korpschef van het KLPD overleggen over de uitvoering van het beleidsplan voor het KLPD, bepaalt het voorgestelde artikel 27, eerste lid, dat de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie regel-

matig tezamen met de regionale korpschef overleggen over de uitvoering van het beleidsplan voor het regionale politiekorps. Dit sluit aan bij de vraagstukken die thans in de regionale driehoek korpsbeheerder – hoofdofficier van justitie – korpschef in de praktijk aan de orde komen. De voorgestelde aanpassing laat onverlet de betekenis die dit overleg thans heeft voor de aansturing van het korps.

In het regionale driehoeksoverleg zal in aansluiting op de uitvoering van het beleidsplan tevens, gezien het fundamentele belang daarvan, in elk geval uitdrukkelijk moeten worden gesproken over de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b.

Onderdeel E (artikel 28)

In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling blijft het regionale college, waarvan de gezagsdragers in de regio op gelijke voet deel uitmaken, verantwoordelijk voor het vaststellen van de beleidsstukken voor het regionale politiekorps, te weten het beleidsplan en het jaarverslag. Ook de verantwoordelijkheid voor het opstellen van deze stukken blijft ongewijzigd: de korpsbeheerder stelt de beleidsstukken op in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.

Van fundamenteel belang is dat het ontwerp van het beleidsplan wordt opgesteld met inachtneming van artikel 43b, derde lid, waarin is voorgeschreven dat in het beleidsplan aangegeven dient te worden op welke wijze wordt beoogd de doelstellingen, bedoeld in het eerste lid van dat artikel, te verwezenlijken. Daartoe zullen op basis van artikel 43b, vijfde lid, in een ministeriële regeling zogenoemde «formats» worden aangedragen die de regio's ook in staat zullen stellen dit op een zo toegankelijk mogelijke wijze te doen. Voor het ontwerp van het jaarverslag geldt ingevolge artikel 43b, vierde lid, dat daarvan dienen deel uit te maken de resultaten die in het voorafgaande jaar zijn behaald met de verwezenlijking van doelstellingen. Ook hier zullen voornoemde «formats» een belangrijke rol spelen.

In verband met het instemmingsrecht van de hoofdofficier van justitie bij het opstellen van de beleidsstukken voor het regionale politiekorps, wijzen wij op de analogie met artikel 38c van de Politiewet 1993 waar de betrokkenheid van het hoofd van het landelijk parket is geregeld bij het opstellen van de beleidsstukken voor het KLPD.

Het derde lid van artikel 28 behelst een uitbreiding van de kring waarbinnen de ontwerpbeleidsstukken, die ter vaststelling worden toegezonden aan het regionale college, worden verspreid, met de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal. Het in paragraaf 9 van deze memorie besproken wettelijke inbrengrecht van gemeenteraden is in het eerste lid opgenomen.

Onderdeel E (artikel 29)

De in artikel 29 voorgestelde geschillenregeling verschilt op enkele onderdelen met de huidige regeling in artikel 29. De voorgestelde regeling is beperkt tot de stukken waarvoor het overeenstemmingvereiste geldt, namelijk de beleidsstukken. Voorts worden de rollen tussen korpsbeheerder en hoofdofficier van justitie omgedraaid, teneinde de verschillen tussen de onderscheiden geschillenregelingen in de Politiewet 1993 zoveel mogelijk te beperken. Daarmee wordt tevens meer duidelijkheid gebracht in de verantwoordelijkheidsverdeling ter zake. In het voorstel legt de korpsbeheerder en niet de hoofdofficier van justitie het geschil voor aan de Minister van BZK, die daarop in overeenstemming met de Minister van Justitie beslist. Daarbij is de positie van de Commissaris van

de koning en het College van procureurs-generaal na ampele overwegingen uit de regeling vervallen. Dit moet gezien worden in het licht van de meer centrale positie die de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties en van Justitie hebben bij het beleidsplan respectievelijk het jaarverslag in het kader van het toezicht als bedoeld in artikel 45 van het voorstel. Die positie brengt mee dat eventuele geschillen reeds in de fase van het ontwerp zo snel mogelijk aan deze ministers worden voorgelegd.

Onderdeel F (artikel 30)

Het voorgestelde artikel 30 schrijft voor dat de korpsbeheerder over het door hem gevoerde beheer van het regionale korps verantwoording aflegt aan het regionale college, evenwel onverminderd de directe verantwoordingsplicht tegenover de Ministers van BZK en van Justitie waar het om de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b, gaat. Voor zover de korpsbeheerder door het college ter verantwoording wordt geroepen ten aanzien van het door hem gevoerde beheer en dat beheer voortvloeit uit de doelstellingen, zal hij hiernaar dienen te verwijzen in het licht van de op hem rustende centrale verantwoordelijkheid terzake in het kader van artikel 43d.

Onderdeel G (artikel 31)

De voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling – die de kern vormt van het door ons overgenomen wetsvoorstel Bestel in Balans – tussen het regionale college en de korpsbeheerder komt met name tot uitdrukking in de artikelen 31 en 33. Artikel 31 bepaalt dat de beleidsstukken – het beleidsplan en het jaarverslag – door het regionale college worden vastgesteld en artikel 33 bepaalt dat de beheersstukken – de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening – door de korpsbeheerder wordt vastgesteld. In aansluiting op het voorgestelde artikel 28 wordt in artikel 31 de relatie gelegd tussen enerzijds de regionale beleidsplannen en jaarverslagen en de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b. In dat verband zij voorts verwezen naar het voorgestelde artikel 28 (onderdeel E).

Onderdeel H (artikel 32)

Het door het regionale college vastgestelde beleid is van groot belang voor de vormgeving van het beheer van het regionale korps. Het moet dan ook voor de afzonderlijke gezagsdragers mogelijk zijn om daartegen in beroep te gaan. Dit artikel biedt die mogelijkheid, opdat de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie in de regio inhoud kunnen geven aan hun onderscheiden gezagsmatige verantwoordelijkheden. Overigens wijkt de voorgestelde regeling, wat de procedure betreft, niet af van de bestaande regeling in artikel 32 van de Politiewet 1993. Overigens zij – in aansluiting op paragraaf 8 van deze toelichting – opgemerkt dat de commissaris van de Koningin de in dit artikel vervatte bevoegdheid te beslissen op het administratief beroep, blijkens ook het voorgestelde tweede lid van artikel 32, uitoefent als rijksorgaan. In het licht van de voorgestelde bevoegdheden van de Ministers van BZK en van Justitie ten aanzien van de regionale plannen (artikel 45), zal aan de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal een rol toekomen die ziet op de regionaal georiënteerde elementen van deze stukken en niet op de doelstellingen bedoeld in artikel 43b van dit wetsvoorstel.

Thans opent artikel 34, derde lid, van de Politiewet 1993 de mogelijkheid van beroep door de gemeenteraad tegen de besluiten van het regionale college. Deze beroepsmogelijkheid is van belang met het oog op de lokale wensen op het terrein van de politie. Indien, zoals voorgesteld, het regio-

nale college de beleidsstukken vaststelt en de korpsbeheerder de beheersstukken, moet ook het beroepsrecht van de gemeenteraad daarop worden aangepast. Om de toegankelijkheid van de onderscheiden administratieve beroepsmogelijkheden in de Politiewet 1993 te bevorderen, stellen wij voor de beroepsmogelijkheden van de afzonderlijke gezagsdragers en van de gemeenteraad tegen de vaststelling van de beleidsstukken door het regionale college in één artikel onder te brengen (artikel 32 van dit wetsvoorstel) en daarnaast de beroepsmogelijkheden van het regionale college, respectievelijk de hoofdofficier van justitie en de gemeenteraad tegen de vaststelling van de beheersstukken door de korpsbeheerder in een ander artikel onder te brengen (artikel 34 van dit wetsvoorstel).

Onderdeel I (artikel 33)

In de voorgestelde verantwoordelijkheidsverdeling tussen het regionale college en de korpsbeheerder, is de vaststelling van de organisatie, de formatie, de begroting en de jaarrekening een verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder. De korpsbeheerder stelt deze beheersstukken vast, na overleg met de hoofdofficier van justitie en gehoord het regionale college. Door de gekozen formulering is de betrokkenheid verzekerd van zowel de hoofdofficier van justitie als het regionale college bij het vaststellen van de beheersstukken, zonder dat de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder ter zake wordt beperkt. Nadat de korpsbeheerder de (ontwerp-) beheersstukken heeft vastgesteld, worden deze stukken onverwijld ter kennis gebracht van de leden van het regionale college, de gemeenteraden, de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal. Tevens worden de vastgestelde stukken ter kennis gebracht van de Minister van BZK. In het Besluit financiën regionale politiekorpsen zijn regels gegeven over onder meer de uiterste data van toezending van de beheersstukken aan genoemde minister.

Onderdeel I (artikel 34)

Indien een lid van het regionale college van oordeel is dat een besluit van de korpsbeheerder, gelet op het beleidsplan, bedoeld in art 31, op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in zijn ambtsgebied dan kan het daartegen administratief beroep instellen bij de Minister van BZK, door tussenkomst van de commissaris van de Koningin. Aangezien in het beroep het erom gaat dat een bepaalde beheersbeslissing indruist tegen de wens van een lid van het regionale college, ligt het in de rede dat elk lid van het college beroep kan instellen.

In de beroepsprocedure kan een lid van het regionale college niet worden vertegenwoordigd door zijn voorzitter, maar door diens plaatsvervanger. Wij zien in dit beroepsrecht voor de hoofdofficier van justitie een waarborg, opdat hij zijn verantwoordelijkheid voor de strafrechtshandhaving in de regio kan waarmaken. Artikel 34, eerste lid, onder b, betreft de beroepsmogelijkheid voor de gemeenteraad tegen de vaststelling van het beleidsplan. Wij verwijzen ter zake naar de toelichting bij onderdeel J. Het staat de commissaris van de Koningin vrij de appellant en de korpsbeheerder uit te nodigen in onderling overleg (alsnog) tot een oplossing voor het geschil te komen.

Aan de beheersstukken, met name de begroting, zijn grote financiële gevolgen verbonden. Derhalve is in het derde lid van artikel 34 een regeling voor spoedeisende gevallen opgenomen: de korpsbeheerder kan, na overleg met de hoofdofficier van justitie, ten aanzien van de beheersstukken in kwestie een voorlopige voorziening treffen zolang niet op het beroep is beslist.

Onderdeel J (artikel 36)

Artikel 36 komt te vervallen. Verwezen zij naar paragraaf 9 van deze toelichting.

Onderdeel K (artikel 38c)

Op basis van het huidige artikel 38c van de Politiewet 1993 stelt de Minister van BZK (lees: de gemandateerd korpsbeheerder) jaarlijks in overeenstemming met het hoofd van het landelijk parket het ontwerp voor het beleidsplan voor het Korps landelijke politiediensten op. Wij stellen voor de tijdshorizon van het beleidsplan voor het Korps landelijke politiediensten te verbreden van één tot vier jaren, naar analogie van het beleidsplan voor de regionale korpsen.

Onderdeel L (artikel 38d)

De voorgestelde wijziging in artikel 38d sluit aan op artikel 38c door ook in artikel 38d de mogelijkheid te creëren dat het jaarverslag voorwerp van de hierin bedoelde geschillenregeling wordt.<

Onderdeel M (artikel 39)

Het voorgestelde artikel 39 is een gevolg van de opheffing van de Raad voor het KLPD. Onder het geldende artikel 39 heeft deze Raad de bevoegdheid de beleidsstukken vast te stellen. Vervolgens heeft de Minister van BZK – in overeenstemming met de Minister van Justitie – een instemmingsrecht. Thans wordt voorgesteld aan hen in overeenstemming met elkaar het recht van vaststelling te geven. Zoals nu al gebruikelijk zal zowel het hoofd van het landelijke parket als de gemandateerd korpsbeheerder betrokken zijn bij de voorbereidingen bij de totstandkoming van de beleidsstukken.

Onderdeel N (artikel 40)

Het huidige artikel 40 heeft geheel betrekking op de Raad voor het KLPD en kan door de opheffing daarvan vervallen.

Onderdeel O (artikel 41)

Dit artikel ziet op de vaststelling van de beheersstukken van het KLPD en sluit aan op hetgeen voor de politieregio's is bepaald (het voorgestelde artikel 33). Ten aanzien van de verhouding met de hoofdlijnen – hier artikel 43a, tweede lid – zij verwezen naar de toelichting op het voorgestelde artikel 39.

Onderdeel P (artikel 42)

De voorgestelde wijziging houdt ook verband met de opheffing van de Raad voor het KLPD en sluit zo veel mogelijk aan op de structuur van artikel 25 van de Politiewet 1993.

Onderdeel Q (artikel 43a)

Het voorgestelde artikel 43a sluit aan op de structuur van het vigerende artikel. Duidelijker is evenwel in het eerste lid en het tweede lid het onderscheid tussen de verantwoordelijkheid van de betrokken ministers tot uitdrukking gekomen (beheer en beleid inzake de taakuitvoering). De bepaling is uitgebreid toegelicht in het algemeen deel van deze toelichting.

Onderdeel Q (artikel 43b)

Het artikel, dat onder meer ziet op de vaststelling van de doelstellingen op regionaal niveau, gaat uit van de veronderstelling dat deze uiteindelijk éénzijdig worden vastgesteld door de ministers van Justitie en van BZK. Dat volgt ook uit de door ons gewenste doorzettingsmacht. Dit neemt niet weg dat de regio's bij de totstandkoming daarvan een rol dienen te vervullen.

Alvorens de doelstellingen worden vastgesteld, wordt, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, door beide ministers een ontwerp van die doelstellingen opgesteld. Dit ontwerp zal spoedig na de vaststelling van de hoofdlijnen, bedoeld in artikel 43a, het daglicht zien. Voor zover het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, wint Onze Minister van Justitie vooraf het advies in van het College van procureurs-generaal.

Het is vervolgens aan de korpsbeheerder actief in te spelen op de hoofdlijnen en op de totstandkoming van het ontwerp. Aldus kan van die kant reeds worden bijgedragen aan de succesvolle verwezenlijking van de doelstellingen in de regio. In dat kader wordt hij in de gelegenheid gesteld de ministers over het opgestelde ontwerp advies uit te brengen. Dit advies komt tot stand in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie en na overleg met het regionale college.

Bij ministeriële regeling zullen regels worden gegeven over instrumenten (bijvoorbeeld formats) die deze procedure kunnen faciliteren.

Onderdeel Q (artikel 43c)

De huidige bepaling die het periodiek overleg tussen de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de beide ministers regelt is aangepast in het kader van zowel de voorgestelde doelstellingen als de voorgestelde hoofdlijnen. De verwezenlijking van zowel hoofdlijnen als doelstellingen, die met elkaar zijn verbonden, dienen voorwerp te zijn van dit overleg. Het ligt voor de hand dat in dit overleg aandacht zal worden gegeven aan de voortgang van de verwezenlijking (de resultaten) van de voor de regio geldende landelijke doelstellingen. Van belang is daarbij wel dat in het kader van dit wetsvoorstel de korpsbeheerder daarvoor jegens de ministers verantwoordelijk is (artikel 43d).

Onderdeel Q (artikel 43d)

In dit artikel is de centrale verantwoordelijkheid (onderdeel van de verticale relatie) van de korpsbeheerder met betrekking tot de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43d, neergelegd. In paragraaf 8 van het algemeen deel van deze memorie is de rol van de korpsbeheerder uitgebreid toegelicht. De verantwoordingsplicht van de korpsbeheerder jegens de ministers doet geen afbreuk aan de gezagsverantwoordelijkheid van de officier van justitie en de burgemeester.

Onderdeel R (artikel 43e)

Het voorgestelde artikel 43e vormt een onderdeel van de (scherpere) toezichtrelatie tussen het rijk en de regio. Van belang daarbij is dat van de kant van de korpsbeheerder – al dan niet in het kader van een periodiek onderzoek – alle informatie wordt verstrekt over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b. Daarmee wil niet gezegd zijn dat het betreffende onderzoek

uitsluitend ziet op gegevens vanuit de regio. Ook andere bronnen kunnen daarvoor van belang of nuttig zijn.

De in het tweede lid van dit artikel vervatte bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels te geven over de verstrekking van informatie door de korpsbeheerder zal zodanig worden gehanteerd dat geen onnodige administratieve lasten worden gecreëerd.

Onderdeel R (artikel 43f)

Het voorgestelde artikel 43f is een geheel nieuwe bepaling in de Politiewet 1993 en moet worden gezien in het licht van de (naar zwaarte oplopende) bevoegdheden die op het niveau van het rijk kunnen worden genomen met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b. Als de prestaties van de korpsen achterblijven en het er naar uit ziet dat de korpsen de korpsdoelstellingen niet realiseren, kunnen de ministers besluiten een onderzoek in te stellen naar de oorzaken hiervan. De door de ministers aangewezen deskundige rapporteert aan beide ministers en kan aanbevelingen geven bijvoorbeeld over noodzakelijke wijzigingen van werkmethoden opdat verwezenlijking van de doelstellingen alsnog kan plaatsvinden. Het betreft een relatief ingrijpende bevoegdheid, die uitsluitend kan worden toegepast na overleg met de voor de verwezenlijking van de doelstelling verantwoordelijke korpsbeheerder.

Mogelijkerwijs zal, afhankelijk uiteraard ook van de rapportage van de deskundige en de daarin vervatte aanbevelingen, het onderzoek voorafgaan aan een aanwijzing of zelfs ontslag of schorsing van de korpsbeheerder op de grond genoemd in artikel 23, vijfde lid.

Onderdeel R (artikel 43g)

De in dit artikel vervatte aanwijzingsbevoegdheid is uitgebreid toegelicht in paragraaf 9 van deze toelichting. Vergeleken met het huidige artikel 43d geeft de thans voorgestelde bepaling meer ruimte om tot toepassing van deze bevoegdheid over te gaan, gelet op het meer dwingende karakter van de doelstellingen, bedoeld in artikel 43b.

Onderdeel S (artikel 45)

Bij de toelichting op onderdeel B hebben wij reeds aangegeven dat het van belang is dat, waar de korpsbeheerder door de Kroon wordt benoemd, tevens wordt bepaald waar de regio zetelt. Dit is mede met het oog op de bewaarplaats van de archiefbescheiden, zodat die niet bij wisseling in het korpsbeheerderschap verhuizen naar een andere gemeente. Het voorgestelde artikel 45, achtste lid, bepaalt in dat verband dat de archiefbescheiden van de regio worden bewaard in de archiefbewaarplaats van de gemeente waar de politieregio haar zetel heeft. In paragraaf 5 is uitgebreid ingegaan op de hier voorgestelde onderdelen van artikel 45 met betrekking tot de beleids- en beheerscyclus die in het teken staan van het toezicht op de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.

Onderdeel T (artikel 50)

Met de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsonderzoeken (wet van 10 oktober 1996), heeft artikel 50, tweede lid, van de Politiewet 1993 zijn huidige redactie gekregen. Bedoeld is voor de toepassing van de Wet veiligheidsonderzoeken bij de politie de Minister van BZK aan te merken als de minister, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder c, van de Wet veiligheidsonderzoeken. In de tekst van artikel 50, tweede lid, van de Politiewet 1993 is evenwel de toevoeging «eerste lid» niet opgenomen. Dit

onderdeel strekt ertoe de bepaling in de Politiewet 1993 op dit punt aan te scherpen.

Onderdeel U (artikel 54, tweede lid)

Bij wet van 22 december 1999 (Stb, 575) is in de Politiewet 1993 de term «het College» telkens vervangen door »het College van procureurs-generaal». Daarbij is abusievelijk artikel 54, tweede lid, van de Politiewet 1993, ongewijzigd gebleven. Dit onderdeel strekt ertoe de term «het College» in artikel 54, tweede lid, van de Politiewet 1993 te vervangen door «het College van procureurs-generaal».

Onderdeel V

De voorgestelde wijziging van artikel 62 vloeit voort uit de opheffing van de Raad voor het KLPD.

Onderdeel W

Aangezien in dit wetsvoorstel het korpsbeheerderschap en het burgemeesterschap van de centrumgemeente zijn ontkoppeld, dient in de bijlage, genoemd in artikel 21, eerste lid, van de Politiewet 1993, de volzin «- De burgemeester van de eerstgenoemde gemeente is de korpsbeheerder, bedoeld in artikel 23, eerste lid» te vervallen.

Artikel II

Tegen besluiten in de bestaande geschillenregelingen staat geen beroep open op de rechter, tegen besluiten in de voorgestelde geschillenregelingen evenmin. Deze besluiten zijn geplaatst op de zogenoemde negatieve lijst behorende bij artikel 8:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Een en ander sluit aan op hetgeen op dit punt was voorgesteld in het wetsvoorstel Bestel in Balans.

Voorts menen wij dat op die lijst ook moet worden opgenomen het besluit tot vaststelling van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau, bedoeld in artikel 43b. De specifieke aard van dit besluit en de totstandkoming daarvan – waarbij de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en het regionale college in het kader van het tweede lid van deze bepaling zijn betrokken – brengt naar ons oordeel mee dat een rechterlijke toetsing minder voor de hand ligt.

Artikel III

Dit artikel geeft een regeling voor de overdracht van bescheiden als gevolg van de opheffing van de Raad voor het KLPD.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

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