

Vergaderjaar 2006–2007

30 880

Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 26 oktober 2006 en het nader rapport d.d. 17 november 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 juni 2006, no. 06.001954, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 2007), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel behelst een herziening van het politiebestel die vorm heeft gekregen in een nieuwe Politiewet. De wijzigingen betreffen voornamelijk het beheer van de politie; de bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongemoeid. Met de voorgestelde wijzigingen worden een grotere eenheid van de politie en een beter evenwicht tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden beoogd. De grotere eenheid in beheer en taakuitvoering moet leiden tot een doelmatiger en slagvaardiger opererende politie en daarmee tot een betere politiezorg. Ook wordt met de voorgestelde wijzigingen een betere democratische inbedding van de politieorganisatie beoogd.

De Raad van State is van oordeel dat de argumentatie van het wetsvoorstel onvoldoende is en dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 juni 2006, no. 06.001954, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies gedateerd 26 oktober 2006, no. W03.06.0185/1 bied ik u, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, hierbij aan.

Uit het vervolg van dit nader rapport zal blijken dat wij het oordeel van de Raad, als zou de argumentatie van het wetsvoorstel onvoldoende zijn en het voorstel nader overwogen zou moeten worden, niet delen. Wel hebben wij in het advies van de Raad aanleiding gezien om in de memorie van toelichting aan de argumentatie voor de voorgestelde bestelwijziging uitgebreider aandacht te besteden dan oorspronkelijk was gedaan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. Inhoud van het wetsvoorstel

In het wetsvoorstel wordt één politieorganisatie in het leven geroepen, met aan het hoofd een nieuw orgaan op het niveau van de centrale overheid, directieraad geheten. De drie leden van dit orgaan worden benoemd en ontslagen door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de politieministers). De directieraad opereert onder de volledige verantwoordelijkheid van de politieministers en is dus geen zelfstandig bestuursorgaan. De politieorganisatie als geheel zal dat evenmin zijn.

De nieuwe politieorganisatie is een rechtspersoon, die zal bestaan uit de directieraad, de regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en een gemeenschappelijke beheersdienst. De regiokorpsen verliezen hun zelfstandige rechtspersoonlijkheid.

De directieraad zal het beheer over de politie voeren.¹ Dit komt onder meer tot uitdrukking in de bevoegdheid van de directieraad om de begroting van de politieorganisatie als geheel vast te stellen, maar ook de begroting van elk politiekorps afzonderlijk. Het gezag over de politie blijft berusten bij de burgemeester (voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlenings-taak) en de officier van justitie (voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken die worden verricht ten dienste van de justitie).² De figuur van de korpsbeheerder, die thans binnen de politieregio belast is met het beheer, verdwijnt. De korpschef wordt, zoals ook nu het geval is, benoemd door de Kroon, maar de aanbeveling voor de benoeming wordt niet langer vanuit de politieregio gedaan.³

Ook bij de beleidsontwikkeling verschuift het accent naar de centrale overheid. In de nieuwe opzet stellen de politieministers ten minste één keer in de vier jaar de landelijke beleidsdoelen voor de politie vast. De directieraad werkt deze dan uit in doelstellingen voor elke regio. Het regionale politiebestuur (bestaande uit de burgemeesters in die regio en de hoofdofficier van justitie) stelt met inachtneming van die doelstellingen een beleidsplan vast. Het regiobestuur hoort de gemeenteraden in de regio vooraf over de lokale prioriteiten.⁴

1. Aan de korte beschrijving van het wetsvoorstel door de Raad hebben wij weinig toe te voegen, zij het dat naar ons oordeel niet kan worden gesteld dat door dit wetsvoorstel ook bij de beleidsontwikkeling het accent naar de centrale overheid verschuift. Ook onder de vigeur van de huidige Politiewet 1993 stellen de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder aan te duiden als de Minister van BZK) en van Justitie eens in de vier jaar een beleidsplan voor de politie vast. Het beleid op het gebied van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde wordt – zowel wat het nationale beleid betreft als inzake het in overleg met het plaatselijke bestuur te bepalen regionale beleid – onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vastgesteld en uitgevoerd. Op regionaal niveau worden de landelijke en regionale prioriteiten in het regionale beleidsplan bijeengebracht. In dit opzicht brengt het onderhavige wetsvoorstel niets nieuws.

2. Analyse

Voor een overzicht van de gebreken die volgens de regering kleven aan de bestaande politieorganisatie, heeft de Raad zich niet beperkt tot de – op dit punt vrij beknopte memorie van toelichting, maar heeft hij ook het rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie (stuurgroep-Leemhuis)⁵ en het kabinetsstandpunt evaluatie politieorganisatie⁶ in de analyse betrokken. Volgens deze stukken lijdt de huidige organisatie in hoofdzaak aan twee manco's.⁷

- i. De besturing van de politie. De huidige politieorganisatie is gebaseerd op het beginsel «decentraal, tenzij». De lokale inbedding wordt positief beoordeeld, maar het centrale niveau is er onvoldoende in geslaagd het «tenzij» vorm te geven. Verder is de functie van het regionale college uitgehold, mede door de dominante positie van de korpsbeheerder. Deze heeft te veel petten op (burgemeester, korpsbeheerder, voorzitter van het regionale college en de regionale driehoek). De rol van de gemeenteraden is marginaal (het «democratisch gat»).*
- ii. De werking van de politie. De regiokorpsen functioneren op operationeel niveau steeds beter. «Als sterke punten van de huidige politieorganisatie ziet de stuurgroep de slagvaardigheid en flexibiliteit op operationeel*

¹ Beheer wordt in de toelichting omschreven als de zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie. Het gaat onder meer om de inrichting van de politieorganisatie, de zorg voor personeel en middelen, en de verdeling van mensen en middelen (§ 7.1, tweede tekstblok).

² Voorgestelde artikelen 11 en 12. Gezag wordt omschreven als «de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie» (§ 5.2 van de toelichting, eerste tekstblok).

³ Artikel 25, tweede lid, van de Politiewet 1993; voorgesteld artikel 53, eerste lid.

⁴ Voorgestelde artikelen 19, eerste lid, 21, eerste lid, en 46, eerste lid.

⁵ *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*, juni 2005.

⁶ Kamerstukken II 2004/05, 29 628, nr. 25. Daarbij werd ook het rapport van de ambtelijke werkgroep IBO (interdepartementaal beleidsonderzoek) *Beheer beheerst* overgelegd.

⁷ Kabinetsstandpunt, bladzijden 4–5. Rapport van de stuurgroep-Leemhuis, bladzijden 57–60 en 109–112.

niveau, de kwaliteit van het politiewerk, de positieve ontwikkeling van de prestaties, de innovatiekracht, de betrokkenheid van de werkvloer en de gevonden balans tussen preventie en repressie.» Maar de samenwerking is nog steeds onvoldoende: de korpsen zijn nog te veel afzonderlijk bezig, bijvoorbeeld bij de informatiehuishouding. De bedrijfsvoeringsgegevens zijn niet transparant, er is weinig strategische flexibiliteit, en sommige regiokorpsen zijn zo klein dat ze specialistische taken niet goed kunnen uitvoeren. Er is geen «eenduidige inspectiefunctie».

De Raad maakt opmerkingen bij de volgende punten.

a. Lokale en regionale inbedding

Het grootste deel van het politiewerk, de handhaving van de openbare orde en de strafrechtelijke taken, is, kwantitatief gezien, in hoofdzaak van lokale betekenis. De lokale en regionale inbedding van de politie wordt vanouds belangrijk gevonden. De memorie van toelichting noemt haar zelfs een «basiswaarde».¹ De stuurgroep-Leemhuis heeft in haar rapport geconstateerd «dat sommigen nog steeds vasthouden aan «beheer volgt gezag», maar dat dit de facto als een fictie moet worden gezien en dat er eigenlijk sprake is van «gezag volgt beheer»».² Door de centralisatie van de laatste jaren, bijvoorbeeld via prestatiecontracten, is de handelingsvrijheid van de regiokorpsen reeds beperkt. De Raad van Hoofdcommissarissen meent dat de korpschef wordt beperkt in zijn mogelijkheden om naar bevind van zaken te schuiven met middelen binnen het korps.

De toelichting stelt echter dat in de nieuwe opzet het beheer nog steeds het gezag volgt.

«Dit betekent dat het beleid dat de gezagsdragers – uiteraard met inachtneming van de landelijk vastgestelde prioriteiten – wensen te voeren bepalend is voor de allocatie van middelen, terwijl de (beperkte) beschikbaarheid van die middelen grenzen stelt aan de mogelijkheden die de gezagsdragers hebben. Indien blijkt dat de vraag (gezag) het aanbod (beheer) overtreft, is het aan de gezagsdragers om keuzes te maken en prioriteiten te stellen.»³

De begrotingscyclus in het wetsvoorstel is zo ingericht dat eerst de uitgaven voor de landelijke politieorganisatie worden vastgesteld in de BZK-begroting. De directieraad verdeelt dat bedrag over de politiekorpsen, en stelt, mede aan de hand van de inbreng vanuit de korpsen, de begroting van elke politieregio vast. Dit betekent dat de begrotingscyclus niet begint bij de beleidskeuzes van de lokale gezagsdragers. Zij staan veeleer als laatsten in de rij. De mogelijkheden die zij hebben om effectief het gezag uit te oefenen en de daartoe vereiste middelen in te zetten worden daarmee in feite beperkt.

De stuurgroep-Leemhuis meent in haar evaluatierapport dat aan de nationale gezagswensen in het huidige bestel moeilijk kan worden voldaan. Het ziet er echter naar uit dat het voorstel de balans nu laat doorschieten naar de andere kant, en dat de prioriteit voor de centrale wensen die het voorstel wil bewerken, ertoe zal leiden dat de lokale wensen – die in kwantitatieve zin het belangrijkste zijn – op hun beurt in de verdrukking dreigen te komen.

De Raad adviseert het voorstel zo aan te passen dat ook in de toekomst verzekerd zal zijn dat het beheer voldoende dienstbaar zal zijn aan het lokale en regionale gezag.

b. Nationale en internationale schaal

De Raad heeft in de toelichting, en in de stukken waarop de toelichting is gebaseerd, een beschouwing gemist over de verschillende taken waarmee de politie is belast, en over de plaats in de politieorganisatie waar die taken het beste kunnen worden vervuld.

Voor onderwerpen als de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme is samenwerking op nationaal en vaak ook internationaal niveau van wezenlijk belang. Ook in zulke gevallen berust het gezag bij de burgemeester respectievelijk bij de officier van justitie. Zij kunnen, ook bij een acute grootschalige dreiging, alleen langs de hiërarchische lijn, en dan nog over een aantal schakels, bijstand vragen van andere korpsen, de Koninklijke marechaussee of de krijgsmacht.⁴ Centralisatie van het beheer is daarvoor geen oplossing. Zo beziën richt het wetsvoorstel zich op het verkeerde probleem: voor die gevallen zou het niet zozeer moeten gaan om opschaling van het beheer maar veeleer om opschaling van het gezag.⁵

¹ Algemeen deel, § 5.1. De stuurgroep-Leemhuis spreekt van «één van de fundamenten van het functioneren van de Nederlandse politie» (rapport, bladzijde 23).

² Bladzijde 47.

³ Toelichting, § 5.2 («Het gezag over de politie en de verhouding gezag-beheer»), derde tekstblok.

⁴ Voorgestelde artikelen 63 tot en met 67.

⁵ Cyrille Fijnaut, «De Commissie-Leemhuis is niet ver genoeg gegaan», NJB 2005, bladzijden 1506–1509.

De Raad adviseert in de toelichting in te gaan op de politietaken die spelen op nationale en internationale schaal, op de eisen die daaruit voortvloeien voor een effectief politieoptreden, en op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel aan die eisen tegemoetkomt.

c. Aanwijzingsbevoegdheid

Het wetsvoorstel heeft een belangrijke voorganger. Het voorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie», dat thans in behandeling is bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal,¹ bevat in hoofdzaak twee elementen:

- de beleidsontwikkeling verschuift naar de centrale overheid op een manier die grotendeels overeenkomt met de verandering die nu wordt voorzien,
- de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan (in bepaalde gevallen in overeenstemming met de Minister van Justitie) de korpsbeheerder aanwijzingen geven als de landelijke doelen van het politiebeleid onvoldoende worden verwezenlijkt.²

In zijn advies over het wetsvoorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie» merkte de Raad op:

«De Raad van State kan het verlangen naar eigen prioriteiten van het Rijk, bijvoorbeeld met het oog op de bestrijding van internationale criminaliteit en terrorisme, [...] begrijpen. De Raad onderkent eveneens het belang van centrale aansturing bij een onderwerp als informatie- en communicatie-technologie. Hij wijst er echter op dat de huidige Politiewet 1993 in hoofdstuk VIII instrumenten kent waarmee het Rijk zijn invloed met betrekking tot het beheer en beleid kan laten gelden. Allereerst kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven over het beheer van de regionale korpsen; deze bevoegdheid is niet nader ingeperkt. Voorts kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een korpsbeheerder de nodige aanwijzingen ten aanzien van het beheer geven, indien het belang van het beheer van de politie dit eist. Ook wat het beleid inzake de taakuitoefening betreft geeft de Politiewet 1993 nu al diverse mogelijkheden: een beleidsplan met de hoofdzaken van het beleid met betrekking tot de politie en de landelijke beleidsthema's voor de politie, jaarlijkse uitwerking van dat plan, en een bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen aan korpsbeheerders ten aanzien van de uitvoering van de landelijke beleidsthema's. De Raad van State heeft in de toelichting node een overzicht gemist van de manier waarop tot dusverre van de bestaande bevoegdheden gebruik is gemaakt, met een analyse op welke punten en waarom gebleken is dat die bevoegdheden in de praktijk tekortschieten. Daarbij wijst de Raad erop dat de bestaande aanwijzingsbevoegdheid op grond van artikel 43d van de wet tot nu toe niet daadwerkelijk is gebruikt.»³

In het nu voorliggende wetsvoorstel wordt één landelijke politieorganisatie gevormd, met aan het hoofd een directieraad, die wordt belast met het beheer over de politie. De politieministers kunnen de directieraad aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden. Volgens de toelichting is deze aanwijzingsbevoegdheid een normaal sturingsinstrument voor de ministers. «Dit is anders in de bestaande bestuurlijke verhoudingen binnen het politiebestel waar aanwijzingen van de minister aan de korpsbeheerder als een «ultimum remedium» worden gezien.»⁴

In de huidige verhoudingen tussen de politieministers en de regiokorpsen speelt de aanwijzingsbevoegdheid blijkbaar niet of nauwelijks een rol. Dat was ook al gebleken uit het nader rapport bij het wetsvoorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie», waarin werd gereageerd op het zojuist geciteerde onderdeel van het Raadsadvies. Het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid alleen als ultimum remedium is echter een praktijk waartoe de bevoegdheid niet noodzaakt. Het probleem lijkt hier vooral te schuilen in een gebrek aan **regievoering**, niet aan **regiemogelijkheden**. De centrale beheersautoriteit, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, had van meet af aan ambitie kunnen tonen om waar nodig regie te voeren en initiatieven te nemen. In de Politiewet 1993 is de minister medebeheersautoriteit. Zie bijvoorbeeld zijn bevoegdheden met betrekking tot benoeming en ontslag van de korpschefs (artikel 25) en de algemene maatregelen van bestuur ingevolge de artikelen 44 en 45. De memorie van toelichting bij het voorstel van Politiewet sprak in dit verband van «beheer op

¹ Kamerstukken I 2005/06, 29 704, A.

² Artikel 43g van de Politiewet 1993 zoals voorgesteld in Kamerstukken I 2005/06, 29 704, A.

³ Advies van 13 mei 2004, Kamerstukken II 2003/04, 29 704, 4, punt 1, a.

⁴ Toelichting 4.3 (De directieraad), derde tekstblok.

afstand».¹ In dat licht moet de aanwijzigingsbevoegdheid worden begrepen. De minister had zijn bevoegdheid kunnen gebruiken om duidelijke knelpunten op te lossen, zoals die rond de beheersverantwoordelijkheid en kwaliteitsbewaking, en de knelpunten rond de opslag, bewaking en verwerking van gegevens. Indien hij aldus had gehandeld, had hij de gewenste harmonisatie kunnen bewerkstelligen, en al langere tijd bekende problemen bij bijvoorbeeld het gegevensbeheer kunnen voorkomen. Het eerder genoemde wetsvoorstel 29 704 biedt nog aanzienlijke versterking van de bevoegdheden van de minister.

De Raad heeft dan ook de indruk dat het probleem niet zozeer gelegen is in het tekortschieten van bevoegdheden, maar in het onvoldoende benutten van die mogelijkheden.² In de toelichting ontbreekt een analyse van de oorzaken waardoor de bevoegdheden waarover de minister onder de wet zoals deze thans geldt formeel wel beschikt in de praktijk niet worden gehanteerd. Welke garantie is er dat het aanwijzingsinstrument dat onder de bestaande wet nauwelijks wordt benut in de nieuwe politie-organisatie wel effectief gebruikt zal worden?

De Raad is voorts van oordeel dat er onvoldoende klemmende redenen zijn om de aansturing van de politie opnieuw te wijzigen, terwijl het hiervoor genoemde wetsvoorstel 29 704 nog niet in werking is getreden en die nieuwe regeling nog geen effect heeft kunnen sorteren. Hij adviseert de effecten van die wetswijziging af te wachten.

d. Veiligheidsregio's

Van reële regionale inbedding is wel sprake bij de vorming van de zogeheten veiligheidsregio's, waarin politie, geneeskundige hulp («GHOR»)³ en brandweer samenwerken bij rampen en zware ongevallen. De grenzen voor de regio's waarbinnen deze drie diensten zijn georganiseerd vallen nu samen.⁴ De volgende stap is het samenvoegen van de besturen van de brandweer- en GHOR-regio's tot zogeheten veiligheidsregio's; een wetsvoorstel daarvoor is onlangs ter consultatie gestuurd aan een aantal adviesorganen.⁵ Daarna moet ook het regionale politiebureau worden opgenomen in de veiligheidsregio's.⁶ Overigens merkt de Raad op dat het aanbeveling verdient de grenzen van de regioparketten van het openbaar ministerie, en dus van de arrondissementen, zo aan te passen dat zij geen veiligheidsregio's doorsnijden.

Het wetsvoorstel past niet goed bij de vorming van veiligheidsregio's: de samenwerking binnen de regio zal worden bemoeilijkt als het regiokorps onderdeel is van een landelijke organisatie, terwijl de overige instanties echt regionale of lokale instanties zijn.

De Raad adviseert in de toelichting op deze spanning in te gaan.

e. Het democratisch gat

Het huidige politiebureau vertoont een «democratisch gat». Dat houdt in dat de politieregio geen democratisch gekozen orgaan kent dat de korpsbeheerder ter verantwoording kan roepen. De gemeenteraad kan dat wel met zijn eigen burgemeester, maar die kan alleen verantwoordelijk worden gehouden voor zijn inbreng in het regiobestuur. Volgens de toelichting wordt dit democratisch gat met het wetsvoorstel verkleind: de landelijke politieorganisatie sluit beter aan bij het landelijke bestuursniveau met een democratisch gekozen volksvertegenwoordiging.⁷

De Raad is van oordeel dat op deze redenering wel wat valt af te dingen.

- Democratische inbedding op landelijk niveau betekent verantwoording op dat niveau. Incidenten, maar ook structurele problemen die zich in één politieregio voordoen, zullen binnen de regio moeten worden opgelost. Het is weinig doelmatig als dat landelijk zou moeten gebeuren en als daarover steeds de politieministers in de Kamer(s) ter verantwoording worden geroepen.
- Het kabinet is voornemens de gemeentebesturen te verplichten tot het vaststellen van een lokaal veiligheidsplan; daartoe zal de Gemeentewet worden gewijzigd. Dit plan zal dan de basis zijn voor de inbreng van gemeenteraden in het politiebeleid (de «haalplicht», die inhoudt dat gemeenteraden over het beleidsplan worden gehoord, wordt dan veranderd in een «brengplicht».⁸ De Raad onderkent dat dit een zekere versterking kan zijn van de inbreng van gemeenteraden, maar meent dat de

¹ Kamerstukken II 1991–1992, 22 562, nr. 3, blz. 6 en 16.

² Dit is ook het standpunt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies van 21 april 2006, kenmerk BJZ/U200600598) en in het gezamenlijke advies van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen (advies van 19 juli 2006, kenmerk 2006029474/MHA).

³ GHOR staat voor Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen.

⁴ Kamerstukken II 2005/06, 29 517, nr. 12.

⁵ Kamerstukken II 2005/06, 29 668, nr. 8, blz. 8–9.

⁶ Toelichting, 5.4 (Regionaal veiligheidsbestuur).

⁷ Toelichting, 4.1 (Eén landelijke politieorganisatie).

⁸ Toelichting, § 5.5 (De gemeenteraad), tweede tekstblok.

ruimte voor die inbreng beperkt zal zijn: de formulering van beleidsdoelstellingen begint immers op landelijk niveau, de brengplicht komt neer op een bijzondere vorm van inspraak, waarbij anderen dan de raden per saldo het bevoegd gezag zijn. Het voorstel van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofddcommissarissen – dat de politie verplicht wordt de lokale veiligheidsplannen op te nemen in het regionale beleidsplan¹ – is in zo'n opzet niet in te passen. Tot echte versterking van de lokale democratische inbedding zal een en ander dan ook niet kunnen leiden.

De Raad wijst er overigens op dat volgens de stuurgroep-Leemhuis enkele regio's een goede vorm voor de inbreng van gemeenteraden hebben gevonden.² Van deze ervaringen zou nuttig gebruik kunnen worden gemaakt. De wet zal voldoende ruimte moeten blijven bieden voor deze en soortgelijke ontwikkelingen.

De Raad betwijfelt of het probleem van de democratische inbedding van de politie op landelijk niveau met het wetsvoorstel echt wordt verminderd, en constateert dat de democratische inbedding op regionaal en lokaal niveau in elk geval sterk wordt verzwakt. Hij adviseert het voorstel zo aan te passen dat de democratische inbedding van de politie op beide niveaus is verzekerd.

2a Lokale en regionale inbedding

Met de Raad zijn wij van oordeel dat het beheer voldoende dienstbaar moet zijn aan het gezag. Immers, de wezenlijke zeggenschap over de politie ligt bij het gezag, niet bij het beheer. In de regeling van het gezag over de politie hebben wij geen wijzigingen aangebracht. Hoofdpijn is dat de gezagsdragers – in onderling overleg – bepalen voor welke taken en met welke intensiteit de politie wordt ingezet. Het beleid dat de gezagsdragers wensen te voeren is maatgevend voor de organisatie van het korps en voor de allocatie van de middelen (beheer). De ruimte op decentraal niveau om in vrijheid prioriteiten te stellen, de organisatie van het korps te bepalen en de middelen te verdelen is echter niet onbeperkt. We noemen in dit verband ten eerste de landelijke beleidsdoelstellingen die van invloed zijn op de decentrale prioriteitenstelling. De Raad wijst ook daarop. Het is, zo benadrukken wij, echter geenszins de bedoeling om langs die lijn op landelijk niveau het werkprogramma voor de lokale politie te bepalen. In getalsmatig opzicht dient de vaststelling van landelijke beleidsprioriteiten met een zekere terughoudendheid plaats te vinden. Dit gebeurt ook in de bestaande praktijk en wij hebben geen reden aan te nemen dat dit onder het nieuwe politiebepalingswet anders zal zijn. Aan de ene kant ligt dit in de aard van het begrip landelijke prioriteiten. Het gaat daarbij immers om problemen die zich in het gehele land of in grote delen daarvan voordoen en waarvan de aanpak door regering en parlement om die reden als prioritair wordt aangemerkt. Aan de andere kant realiseren alle betrokken partijen zich ook dat het politiewerk in belangrijke mate lokaal en regionaal is. De ervaring met de prestatieafspraken leert overigens dat de landelijke beleidsprioriteiten in de praktijk vaak aansluiten bij datgene wat ook op lokaal niveau als prioritair wordt ervaren. Bij de totstandkoming van de landelijke beleidsprioriteiten en de vertaling daarvan per korps zijn de regionale politiebesturen, vertegenwoordigd door de voorzitters, nauw betrokken (artikelen 20 en 21).

Voorts vloeien uit de beschikbaarheid van middelen beperkingen voort. Het gaat hierbij met name om de financiële ruimte die korpsen hebben. Evenals nu het geval is, zal volgens dit wetsvoorstel het totale budget voor de politie op rijksniveau worden vastgesteld en is de Minister van BZK verantwoordelijk voor de systematiek voor het verdelen van het budget over de korpsen. Deze systematiek is voor de directieraad bepalend voor de verdeling van het budget over de regio's en het KLPD. Op regionaal niveau wordt, door de korpschef, vervolgens een regionale begroting opgesteld die aansluit bij de beleidsprioritering zoals door het regionaal bestuur vastgesteld (artikel 45). Deze begroting wordt ter instemming voorgelegd aan het regionaal politiebepalingsbestuur. Dit toetst of de begroting aansluit bij de prioriteitstelling. Pas hierna wordt de regionale begroting ter vaststelling aangeboden aan de directieraad.

De gezagsdragers, bijeen in het regionaal politiebepalingsbestuur, stellen dus niet alleen het beleidsplan vast, maar hebben ook een duidelijke rol bij de totstandkoming van de (financiële) beheerstukken: begroting, jaarrekening, organisatie en formatie.

¹ Gezamenlijk advies van het Korpsbeheerdersberaad en de Raad van Hoofddcommissarissen, bladzijde 3.

² Bladzijde 45.

Voor ons is en blijft het adagium «beheer volgt gezag» leidend in de verhouding tussen gezags- en beheersverantwoordelijkheden. Voor een goede afstemming tussen gezag en beheer is regelmatig overleg van groot belang. Het wetsvoorstel voorziet daarin, zowel op regionaal niveau als op landelijk niveau. Het wetsvoorstel voorziet naar ons oordeel in voldoende waarborgen om, tegen de achtergrond van het adagium «beheer volgt gezag», de afstemming tussen gezag en beheer te verzekeren en te voorkomen dat het beheer verzelfstandigt. Aldus is met dit wetsvoorstel ook in de toekomst verzekerd dat het beheer voldoende dienstbaar zal zijn aan het gezag.

2b Nationale en internationale schaal

In reactie op dit onderdeel van het advies geven wij aan dat wij het met de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie eens zijn dat de lokale verankering één van de fundamenten is van het functioneren van de politie en dat het gezag daarom niet zal wijzigen. Ook niet waar het gaat om grootschalige dreiging. Evenals in de huidige situatie, is echter ook in het voorgenomen bestel in de praktijk al sprake van concentratie onderscheidenlijk opschaling van het gezag. Zo is het gezag over de bij het Korps landelijke politiediensten (KLPD) ondergebrachte nationale recherche en van andere onderdelen van het KLPD die zich met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde bezighouden, bij het landelijk parket ondergebracht. Tot de taken van de nationale recherche behoren taken als de bestrijding van georganiseerde criminaliteit en terrorisme waarbij samenwerking op nationaal en vaak ook internationaal niveau van wezenlijk belang is. Hier is dus al de keuze gemaakt om vanwege het nationale of het internationale belang het gezag in overwegende mate op landelijk niveau te leggen. Dit laat onverlet de taken die de regionale politiekorpsen in deze uitvoeren onder de verantwoordelijkheid van het lokale gezag, dat bij de hoofdofficier en de burgemeester berust. Daarnaast heeft de Minister van Justitie bij een terroristische dreiging bevoegdheden op grond van het koninklijk besluit van 14 december 2005, houdende tijdelijke herindeling van ministeriële taken in geval van een terroristische dreiging met een urgent karakter (Stb 2005, 662).

Waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening staat de politie onder het gezag van de burgemeester. Hier is het gezag dus wel altijd op lokaal niveau gelegd. Zoals aangegeven willen wij hier geen wijziging in aanbrengen. Voor de grootschalige dreiging op het terrein van de openbare orde zijn wij van mening dat de in artikel 16 opgenomen aanwijzingsbevoegdheden van de commissaris van de Koningin en de Minister van BZK in voldoende mate tegemoet komen aan de gevoelde noodzaak tot opschaling. De commissaris van de Koningin kan, indien een ordeverstoring van meer dan plaatselijke betekenis is dan wel de ernstige vrees voor het ontstaan van zodanige ordeverstoringen zulks noodzakelijk maakt, de burgemeesters in de provincie aanwijzingen geven, met betrekking tot het door hen te voeren beleid ter handhaving van de openbare orde. De Minister van BZK kan de commissarissen van de Koningin en de burgemeesters een aanwijzing geven met betrekking tot de openbare orde voor zover dat noodzakelijk is in het belang van de veiligheid van de Staat of de betrekkingen van Nederland met andere mogendheden, dan wel met het oog op zwaarwegende belangen van de samenleving. Verder wijzen wij erop dat in dit wetsvoorstel de aanvraag voor de bijstand van andere korpsen wordt vereenvoudigd.

De toelichting zal nader worden aangevuld met een passage over de verschillende taken waarmee de politie is belast, en over de plaats in de politieorganisatie waar die taken het beste kunnen worden vervuld en op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel aan die eisen tegemoetkomt.

2c Aanwijzingsbevoegdheid

Zien wij het goed, dan is de Raad van oordeel dat de bestaande bevoegdheden in de Politiewet 1993, aangevuld met die uit wetsvoorstel 29 704, voldoende zijn om op centraal niveau sturing te geven aan de politie. De Raad gaat daarbij onder meer in op het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid. Wij delen de zienswijze van de Raad niet. Met het wetsvoorstel 29 704 beogen wij de Politiewet 1993 in die zin aan te passen, dat wij in staat zijn om *vooraf* in het beleidsproces gericht te sturen op concreet afrekenbare doelstellingen per korps. Daartoe worden in het wetsvoorstel aan de Ministers van BZK en van Justitie bevoegdheden toegekend om landelijke doelstellingen per regio vast te stellen en om de verwezenlijking door de korpsen daarvan, te volgen en,

indien nodig, te sturen. Dit is weliswaar een noodzakelijke stap vooruit, maar het is onvoldoende omdat met die bevoegdheden, alsook met de bevoegdheden uit de vigerende Politiewet 1993 niet de gewenste eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie kan worden bereikt. Daarmee blijft immers nog steeds de situatie bestaan dat het beheer verdeeld is over 26 korpsbeheerders en 25 afzonderlijke rechtspersonen. Eenheid in de besluitvorming en dus een meer fundamentele wijziging van het bestel zijn nodig om te komen tot een efficiënter en effectiever opererende politie. Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

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

Zoals de Raad terecht aangeeft heeft de Minister van BZK de rol van beheerder op afstand. Maar die rol is geenszins gelijk te schakelen met die van «mede-beheersautoriteit» – zoals de Raad doet – in de zin dat de Minister van BZK een met de korpsbeheerders gedeelde verantwoordelijkheid heeft voor het beheer van de regionale korpsen. De minister beschikt over instrumenten om, bijvoorbeeld via regelstelling, tot op zekere hoogte richting te geven aan het beheer van de politiekorpsen, maar de beheersverantwoordelijkheid voor de regionale politiekorpsen ligt primair bij de korpsbeheerders. De bestaande balans tussen verantwoordelijkheden op centraal en decentraal niveau staat eraan in de weg om op effectieve en efficiënte wijze te komen tot een grotere eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie. Een voorbeeld daarvan is de totstandkoming van de prestatieafspraken: allereerst zijn er langdurig onderhandelingen gevoerd met (een delegatie van) alle korpsbeheerders over het zogenoemde landelijk kader, dat prestatieafspraken voor de gehele Nederlandse politie bevat, en vervolgens met alle korpsbeheerders afzonderlijk over de prestatieafspraken per korps.

Een ander voorbeeld is de informatiehuishouding van de politie. Begin 2000 heeft de Minister van BZK samen met het veld de ambitie geformuleerd om te komen tot het standaardiseren van informatie- en ICT voorzieningen en om de professionele kwaliteit van de ICT naar een hoger niveau te brengen. Deze gezamenlijke beleidsambitie heeft zijn weerslag gevonden in het toenmalige «ICT bestek». Tussen de ministers en de korpsbeheerders heeft over dit onderwerp de afgelopen jaren intensief overleg plaatsgevonden. Dit overleg heeft echter niet tot het gewenste resultaat geleid.

Uit het, ook in de memorie van toelichting aangehaalde, rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat zowel de besluitvorming als de implementatie van de genomen besluiten vertraagd wordt, respectievelijk vrijblijvend wordt ingevuld als gevolg van de regionale autonomie met betrekking tot het beheer van de politie. Daardoor ontstaan verschillen in de organisatie en de kwaliteit van de uitvoering van (onderdelen) van de politiezorg. Vooral het verschil in informatiehuishouding en het gebruik van verschillende systemen bij de regiokorpsen zorgt voor problemen in de operationele informatie-uitwisseling over onder andere (terreur)dreiging, veelplegers, (zeden)delinquenten alsook over de vele vormen van zware en georganiseerde criminaliteit en de bovenregionale middencriminaliteit. Zo zijn er tal van voorbeelden uit de praktijk te noemen om de gebreken van het bestaande bestel te adstrueren.

Wij delen dan ook niet de visie van de Raad dat eerder sprake is van een gebrek aan regievoering, dan aan regiemogelijkheden.

Een van de door de Raad aangehaalde instrumenten waarover de Minister van BZK beschikt, is de bevoegdheid om beheersaanwijzingen te geven. Hij kan daarmee zo nodig corrigerend optreden jegens een korpsbeheerder, indien het belang van het beheer dit eist. Deze bevoegdheid is blijkens de wetsgeschiedenis bedoeld als een ultimatum remedium. In dit opzicht kan bijvoorbeeld worden verwezen naar de memorie van antwoord naar aanleiding van het voorlopig verslag van de Tweede Kamer over wetsvoorstel 22 562 houdende vaststelling van een nieuwe Politiewet. Daar is op blz. 32 uitdrukkelijk gesteld dat de tekst van artikel 53 impliceert dat met de grootst mogelijke terughoudendheid van deze bevoegdheid gebruik moet worden gemaakt (Kamerstukken II, 1992–1993, 22 562, nr. 10). Bij diverse wijzigingen van de Politiewet 1993 is het karakter van deze bevoegdheid als ultimatum remedium bij herhaling benadrukt. Dit is bijvoorbeeld gebeurd in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer over wetsvoorstel 26 813 houdende wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau bij de Minister van BZK. In die nota is betoogd dat de aanwijzingsbevoegdheid een buitengewoon ingrijpend instrument is dat uit zijn aard is beperkt tot bijzondere omstandigheden (Kamerstukken II, 1999–2000, 26 813, 5, blz. 23). Tegen deze achtergrond delen wij dan ook niet de opvatting van de Raad dat het gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid alleen als ultimatum remedium een praktijk is gebleken, maar waartoe de bevoegdheid niet noodzaakt. In het huidige decentrale politiebestedel, waarin het adagium «decentraal tenzij» nog steeds centraal staat, past het onzes inziens niet om een extensieve interpretatie te geven aan deze aanwijzingsbevoegdheid. Hierbij komt dat in de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen overleg en het streven naar overeenstemming tussen alle partijen gebruikelijk is. Een hanteren van de aanwijzingsbevoegdheid anders dan in laatste instantie past niet in dit perspectief.

De Raad vraagt zich af welke garantie er is dat het aanwijzingsinstrument dat onder de bestaande wet nauwelijks wordt benut, in de nieuwe politieorganisatie wel effectief gebruikt zal worden. In het nieuwe bestel is het instrument van de aanwijzingsbevoegdheid op het terrein van het beheer van wezenlijke andere orde dan in het huidige bestel. Beheersaanwijzingen kunnen in het huidige bestel worden gegeven door de minister aan een politiek-bestuurlijk orgaan, de korpsbeheerder, waarbij al snel sprake zal zijn van een geheel eigen (politiek-bestuurlijke) dynamiek. De aanwijzingen in het nieuwe bestel worden niet gegeven aan een politiek-bestuurlijk orgaan, maar aan een orgaan – de directieraad – waarvoor de ministers politiek verantwoordelijk zijn. Het gaat in die zin om een normaal sturingsinstrument. Hierbij wordt voorts opgemerkt dat in het huidige bestel, indien nodig, beheersaanwijzingen gegeven moeten worden aan 25 korpsbeheerders en dat in het nieuwe bestel zich dit beperkt tot één orgaan.

2d Veiligheidsregio's

In tegenstelling tot de Raad zijn wij van mening dat het wetsvoorstel voor de vorming van de veiligheidsregio's en het wetsvoorstel nieuwe Politiewet wel degelijk op elkaar aansluiten. Samenwerking binnen een veiligheidsregio wordt ons inziens niet bemoeilijkt doordat het regiokorps onderdeel is van een landelijke organisatie. De samenwerking binnen de veiligheidsregio wordt verzekerd door één bestuur verantwoordelijk te maken voor het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van alle onder de veiligheidsregio vallende organisaties.

Op het moment dat zowel het wetsvoorstel veiligheidsregio's als het wetsvoorstel voor een nieuwe Politiewet kracht van wet krijgen, zal het regionaal politiebestedel samengevoegd worden met het regionaal veiligheidsbestuur. Dit zal, zoals aangegeven in de memorie van toelichting, geschieden in de vorm van invoeringswetgeving bij de Politiewet dan wel bij de Wet Veiligheidsregio's.

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

eveneens ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast.

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

In reactie op de aanbeveling van de Raad om de grenzen van de regioparketten van het openbaar ministerie, en dus van de arrondissementen, zo aan te passen dat zij geen veiligheidsregio's doorsnijden, merken wij op dat de grenzen van de veiligheidsregio's aangepast zijn/worden aan die van de politieregio's. De grenzen van de politieregio's zijn destijds gebaseerd op de grenzen van de provincies en de grenzen van de arrondissementsparketten van het openbaar ministerie in die zin dat een politieregio nooit in meer dan één provincie of één arrondissementsparket ligt. Grenzen van de politieregio's doorsnijden dus nergens de grenzen van de arrondissementsparketten. Derhalve zullen na aanpassing van de grenzen van de veiligheidsregio's aan die van de politieregio's, de grenzen van de veiligheidsregio's nergens de grenzen van de arrondissementsparketten doorsnijden.

2e Het democratisch gat

Wij zijn en blijven van oordeel dat met het voorliggende wetsvoorstel het democratisch gat wordt verkleind. Immers met de concentratie van de beheersverantwoordelijkheid op centraal niveau wordt gerealiseerd dat op het landelijke bestuursniveau de Minister van BZK rechtstreeks verantwoording aflegt aan het parlement over het beheer van de politie. Op dit moment is dat niet het geval, aangezien de beheersverantwoordelijkheid op regionaal niveau ligt, terwijl op dat niveau geen democratisch gekozen volksvertegenwoordiging bestaat die de korpsbeheerder ter verantwoording kan roepen. Wat betreft de verantwoordelijkheid voor het oplossen van lokale problemen, al dan niet structureel van aard, merken wij op dat de praktijk leert dat het daarbij veelal gaat om de taakuitvoering van de politie. Voor de taakuitvoering zijn de gezagsdragers verantwoordelijk. Daar waar het gaat om de handhaving van de openbare orde is dit de burgemeester en daar waar het gaat om de strafrechtelijke handhaving is het de (hoofd)officier van justitie. De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad. Voor het optreden van het openbaar ministerie is de Minister van Justitie verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal. Met het voorliggende wetsvoorstel wordt in dit opzicht niets veranderd. Van een democratisch gat met betrekking tot de taakuitvoering is geen sprake, nu niet en straks niet.

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

politied medewerkers die in het ene korps ontslagen waren wegens disfunctioneren en in een ander korps weer werden aangenomen.

Het verheugt ons te constateren dat de Raad met ons van mening is dat de voorgestelde «brengplicht» een versterking kan zijn van de inbreng van gemeenteraden. Wij delen de mening van de Raad niet dat de ruimte voor die inbreng beperkt zal zijn, gelet op de landelijke beleidsdoelstellingen. Het is, zo benadrukken wij nogmaals, geenszins de bedoeling om langs de lijn van landelijke beleidsdoelstellingen het werkprogramma voor de lokale politie te bepalen. Er blijft dan ook voldoende ruimte voor prioriteiten op regionaal en lokaal niveau. Wij mogen in dit verband verwijzen naar paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting. De haalplicht en na aanpassing van de Gemeentewet de plicht voor de gemeenteraden om een lokaal veiligheidsplan op te stellen leidt daarom wel degelijk tot een versterking van de lokale democratische inbedding en niet tot een verzwakking.

Vanzelfsprekend beogen wij met de introductie van een brengplicht geenszins een dam op te werpen voor andere goede vormen voor de inbreng van gemeenteraden, waarnaar de Raad verwijst. De wet biedt ons inziens voldoende ruimte voor deze en soortgelijke ontwikkelingen. Wij hebben de toelichting op dit punt aangepast.

3. Directieraad

Het instellen van een directieraad die wordt belast met het beheer over de politie, bergt ook belangrijke risico's in zich.

- *De landelijke politieorganisatie is geen zelfstandig bestuursorgaan: de ministeriële verantwoordelijkheid geldt onverkort. De Raad meent echter dat er rekening mee moet worden gehouden dat de directieraad zich zal ontwikkelen tot een nogal zelfstandig opererend orgaan. De directieraad komt aan het hoofd te staan van een omvangrijke en complexe organisatie met eigen rechtspersoonlijkheid, die een eigen dynamiek kan ontwikkelen. Daardoor komt de politie formeel niet, maar feitelijk wel op afstand van de ministers te staan. Het is bijna onvermijdelijk dat dit de democratische verantwoording zal bemoeilijken. Bovendien is de verantwoording door de directieraad aan de politieministers, en door hen aan de Staten-Generaal, complex, nu het om twee ministers gaat.*
- *De directieraad zal met zijn staf een nieuwe hiërarchische laag vormen, die zich zal gaan bezighouden met het werk van de regiokorpsen, maar wel op afstand van de dagelijkse politiepraktijk. Omdat van de directieraad verwacht mag worden dat hij zijn verantwoordelijkheid voor het beheer zal waarmaken, is aannemelijk dat er een verantwoordingsrelatie zal ontstaan tussen de korpsen en de directieraad, die aan beide kanten de nodige ambtelijke inspanning zal vergen. Omdat de politieministers in de voorgestelde opzet uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de taakuitoefening van de directieraad en zij met het oog daarop de gang van zaken zullen moeten volgen, zullen ook op de ministeries ambtenaren actief moeten zijn om de werkzaamheden van de directieraad en van de korpsen te volgen. Het gevolg zal zijn dat op drie plaatsen (regiokorpsen, directieraad, ministeries) tijd en inspanning zal worden besteed aan ambtelijke procedures die niet rechtstreeks ten goede komen aan het operationele werk van de politie.*

De Raad adviseert de instelling van een directieraad te heroverwegen.

3. De directieraad

Het wetsvoorstel beoogt 25 rechtspersonen om te vormen tot één landelijke organisatie met rechtspersoonlijkheid. Daarbij is aan de Ministers van BZK en Justitie een zodanig samenstel van bevoegdheden en sturingsinstrumenten toegekend dat zij inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden.

Met dit wetsvoorstel komt de politie derhalve dichter bij de ministers te staan dan in het huidige bestel het geval is; zowel formeel als feitelijk. Wij delen de vrees van de Raad dan ook niet dat de politie als gevolg van dit wetsvoorstel op grotere afstand komt te staan van de ministers.

De Raad merkt op dat de verantwoording aan de Staten-Generaal bemoeilijkt wordt door het feit dat er twee politieministers verantwoording moeten

aflleggen aan de Staten-Generaal. Wij merken evenwel op dat ook in de huidige situatie sprake is van twee politieminsters. De onderscheiden verantwoordelijkheden zijn duidelijk en hebben tot op heden in de praktijk niet tot problemen geleid. Er is voor ons geen aanleiding om te denken dat dit in de toekomst wel het geval zijn.

De Raad concludeert op zich terecht dat zich met de directieraad en een daaronder ressorterende staf een nieuwe hiërarchische laag wordt gevormd. Daartegenover staat evenwel dat de laag van de 25 korpsbeheerders verdwijnt. Uitgaande van de noodzaak te komen tot meer eenheid in beheer, een uitgangspunt dat door iedereen gedeeld wordt, zal op landelijk niveau een laag erbij komen die zorg moet dragen voor de eenheid in het beheer bij de korpsen. Wij zijn van mening dat welke organisatievorm ook gekozen wordt er altijd een ondersteunende staf nodig is voor die organisatie. Dat geldt in de bestaande situatie ook voor de korpsbeheerders die nu voor de beheersmatige taken worden bijgestaan door medewerkers in de regio's en, op centraal niveau, binnen het Nederlands Politie Instituut (NPI). Inmiddels is door de korpsbeheerders de voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) opgericht, waarvan de directie ook door een eigen staf wordt ondersteund. De keuze voor een nationale politieorganisatie betekent dat er een verschuiving zal plaatsvinden van stafmedewerkers en medewerkers die zich met de beheerstaken van de korpsen bezig houden van korpsniveau naar landelijk niveau. Door het beheer te centraliseren en te uniformeren wordt de organisatie daarvan vereenvoudigd en zal op termijn binnen de korpsen capaciteit kunnen worden vrijgemaakt die ten goede kan komen aan de operationele taken. Ook een aantal beheersmatige taken die nu door de ministeries worden uitgevoerd, zullen overgaan naar de landelijke organisatie. Het is onze verwachting dat het totaal aantal medewerkers dat zich bezig zal houden met het beheer van de politie in het nieuwe bestel lager zal zijn dan in het huidige bestel. Wij vinden een dergelijke ontwikkeling positief.

Wij zijn van mening dat een als één organisatie opererende politie met één duidelijke leiding, de directieraad, flexibeler en efficiënter zal opereren dan de huidige politieorganisatie met 25 autonome regionale korpsen en een landelijk opererend korps, het KLPD. Door de politie als één organisatie vorm te geven is het niet langer noodzakelijk dat, zoals nu het geval is, tussen nationaal en regionaal niveau onderhandelingen moeten worden gevoerd om voor de politie eenheid in het beheer te realiseren. Problemen op het gebied van uniforme informatiehuishouding en transparantie van bedrijfsvoeringgegevens kunnen binnen één organisatie gemakkelijker worden aangepakt dan nu het geval is. Door de grotere eenheid van de politie zal de efficiency en effectiviteit van het functioneren van de politie vergroot worden en zal de dienstverlening van de politie naar het publiek eenduidiger worden.

Wij zien dan ook geen reden om de instelling van een directieraad te heroverwegen, zoals de Raad adviseert. De instelling van de directieraad als top van de nieuwe politieorganisatie zien wij als een noodzakelijk voorwaarde om de door een ieder gewenste eenheid van beheer bij de politie daadwerkelijk vorm te kunnen geven.

4. Voorlopige slotsom

Het politiebestel is niet zonder reden in discussie. In de werking ervan bestaan knelpunten. Bij het zoeken van oplossingen daarvoor moet echter worden bedacht dat in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat er altijd spanningen zullen bestaan tussen het gezag op nationaal niveau en op regionaal en lokaal niveau. Daarbij gaat het om het stellen van prioriteiten in de uitvoering van landelijke en regionale en lokale politietaken en bij de inzet van de middelen die daarvoor nodig zijn. Dat is uiteindelijk een politieke afweging. Die afweging moet zowel op nationaal als op regionaal en lokaal niveau worden gemaakt. Op regionaal niveau gebeurt dat door het regionaal politiebestuur aan wiens vergaderingen de korpschef deelneemt. Op nationaal niveau speelt de directieraad (een beheerscollege) in de (politieke) afweging een belangrijke rol. De Raad moet vaststellen dat de belangrijke keuzen die in het wetsvoorstel worden gemaakt en hun consequenties onvoldoende worden toegelicht. Hij acht onvoldoende aangetoond dat het tekortschieten van de centrale sturing te wijten is aan het ontbreken van wettelijke beheersbevoegdheden om de

regiokorpsen aan te sturen. Voor de uitvoering van politietaken die spelen op nationaal en internationaal niveau, acht de Raad het wetsvoorstel onvoldoende, omdat die taken alleen effectief kunnen worden vervuld door opschaling van het gezag over die uitvoering. Het grootste deel van de politietaken is echter vooral van lokale betekenis. Voor deze taken acht de Raad het van belang dat de lokale gezagsdragers over de middelen kunnen beschikken om hun gezag ook daadwerkelijk uit te oefenen (beheer volgt gezag). Het wetsvoorstel voorziet daarin onvoldoende. Voorts is de Raad van oordeel dat de vorming van een centrale politieorganisatie, zoals voorzien in het wetsvoorstel, niet goed past bij de vorming van veiligheidsregio's. Tot slot is Raad van oordeel dat het wetsvoorstel, met één politieorganisatie onder een eigen directieraad die onder twee ministers valt, geen bijdrage levert aan het verminderen van het democratisch tekort ten aanzien van de politie. De Raad adviseert de belangrijkste keuzes die in het wetsvoorstel worden gemaakt nader te bezien, en daarbij te overwegen om eerst de werking in de praktijk van het wetsvoorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie» af te wachten.

Afgezien van het voorgaande heeft de Raad een aantal andere opmerkingen.

4. Voorlopige slotsom

Uit het voorgaande moge blijken dat wij de voorlopige slotsom van de Raad niet delen en dat wij in het advies van de Raad geen aanleiding zien om de gemaakte keuzes nader te bezien en te overwegen om eerst de werking in de praktijk van wetsvoorstel 29 704 af te wachten. Zoals wij hiervoor hebben betoogd kan met de in dat wetsvoorstel gegeven bevoegdheden, alsook met de bevoegdheden uit de vigerende Politiewet 1993, niet de gewenste eenheid in beheer en taakuitvoering van de politie worden bereikt. Die eenheid is naar ons oordeel nodig met het oog op een efficiënter en effectiever opererend politie. Daarvoor is een meer fundamentele wijziging van het bestel noodzakelijk en daartoe strekt het onderhavige wetsvoorstel. Wel hebben wij, zoals eerder is opgemerkt, naar aanleiding van het advies van de Raad de memorie van toelichting op verschillende plaatsen aangevuld.

5. Gebruik van geweld

De Politiewet 1993 bepaalt dat de ambtenaar van politie onder voorwaarden geweld mag gebruiken. In het wetsvoorstel wordt daaraan toegevoegd dat hij onder voorwaarden ook vrijheidsbeperkende middelen mag gebruiken.¹ Aanleiding hiervoor zijn rapporten van de Nationale ombudsman, waarin wordt geconstateerd dat het gebruik van handboeien en blinddoeken een beperking vormt van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam, en dat voor die beperking een wettelijke basis ontbreekt.²

a. De Raad heeft in een advies uit 2003 opgemerkt dat de toegestane hulpmiddelen behoren te worden omschreven bij algemene maatregel van bestuur, omdat de vaststelling van de hulpmiddelen een wezenlijk onderdeel van de algemene maatregel van bestuur vormt (namelijk: de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar). Het betrof in dat geval hulpmiddelen die kunnen worden gebruikt bij het uitzetten van vreemdelingen. In het nader rapport werd deze aanbeveling niet opgevolgd, omdat dit niet zou passen in de systematiek van de regelgeving waarin de hulp- en geweldmiddelen ten behoeve van uitzetting worden opgenomen.³

De nieuwe Politiewet biedt een goede gelegenheid om de systematiek van de uitvoeringsregelingen op onderdelen te herzien. De Raad meent dat daarvoor op dit punt voldoende aanleiding bestaat. Het gebruik van geweldmiddelen en vrijheidsbeperkende middelen betekent een beperking van grondrechten, neergelegd in de Grondwet en mensenrechtenverdragen. Zij vloeien voort uit het geweldsmonopolie van de overheid. De omschrijving van deze middelen behoort niet plaats te vinden bij ministeriële regeling, omdat de ministeriële regeling – voorzover hier van belang – alleen bedoeld is voor administratieve voorschriften en details.⁴ Omschrijving in beleidsregels komt nog minder in aanmerking, omdat beleidsregels geen algemeen verbindende voorschriften zijn.

De Raad is van oordeel dat het legaliteitsbeginsel vereist dat de geweld- en vrijheidsbeperkende middelen die door de politie kunnen worden gebruikt,

¹ Voorgesteld artikel 7, eerste lid.

² Toelichting op de artikelen 7 tot en met 9.

³ Advies van 19 december 2003, no. W03.03.0458/l, punt 2; nader rapport van 26 april 2004 (Wijziging van de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar houdende voorschriften voor het gebruik van hulpmiddelen ten behoeve van uitzetting), Bijvoegsel Strct. 8 juni 2004, nr. 106, ook te vinden op www.raadvanstate.nl.

⁴ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

worden omschreven bij algemene maatregel van bestuur. Hij adviseert dit in het wetsvoorstel te bepalen.

b. In de Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme, een regeling die is vastgesteld door de Minister van Justitie in overeenstemming met de Minister van Defensie, is thans geregeld dat de Minister van Justitie defensiemiddelen kan inzetten tegen een civiel vliegtuig waarvan wordt vermoed dat het een terroristische dreiging vanuit de lucht vormt. In het uiterste geval kan de minister opdracht geven tot «het geven van gericht vuur», met andere woorden tot het uit de lucht schieten van het vliegtuig.¹ De Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme is rechtstreeks gebaseerd op artikel 59 van de Politiewet 1993. Dat artikel voorziet erin dat onderdelen van de krijgsmacht bijstand kunnen verlenen voor de uitoefening van (een deel van) de politietaak; de wijze waarop de bijstand wordt verleend wordt vastgesteld bij ministeriële regeling.² De bevoegdheid tot het geven van gericht vuur tegen een vliegtuig moet dus worden beschouwd als voortvloeiend uit de politietaak, die is geregeld in de Politiewet 1993.

Artikel 59 van de Politiewet 1993 keert – inhoudelijk ongewijzigd – in de nieuwe Politiewet terug als artikel 66.

Een zo vergaande bevoegdheid als het geven van gericht vuur tegen een civiel vliegtuig kan in extreme situaties niet gemist worden, maar de Raad is van oordeel dat deze bevoegdheid op de wet behoort te berusten en op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hoort te worden uitgewerkt. Hij adviseert artikel 66 van het wetsvoorstel op dit punt aan te scherpen.

5 Gebruik van geweld

a. Met betrekking tot de regeling van de geweld- en vrijheidsbeperkende middelen merken wij op dat, in de systematiek van de huidige wet, de voorwaarden waaronder geweld- en vrijheidsbeperkende middelen mogen worden aangewend zijn omschreven in een algemene maatregel van bestuur. Bij ministeriële regeling is bepaald welke middelen er zijn en wie daarover mogen beschikken. Voor de politie zijn geweldmiddelen en uitrusting opgenomen in de Bewapeningsregeling politie en de Uitrustingsregeling politie 1994.

In lijn met het advies van de Raad en anders dan onder de huidige wet, luidt de delegatiegrondslag voor het stellen van regels omtrent het beheer van de politie, waaronder de bewapening en de uitrusting, in artikel 23 van het wetsvoorstel: bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel biedt derhalve reeds de ruimte om de systematiek van de regelingen met betrekking tot geweld- en vrijheidsbeperkende middelen te herzien. Naar aanleiding van het advies van de Raad zullen we bij het invullen van de lagere regelgeving bezien welke onderwerpen uit de huidige regelingen voor de bewapening en uitrusting van de politie op het niveau van een algemene maatregel van bestuur geregeld zullen worden. Daarnaast zullen ook voorschriften over de bewapening en uitrusting worden gegeven in een ministeriële regeling omdat zij details uitwerken of voorschriften betreffen die dikwijls wijziging behoeven.

b. De Raad gaat in op de Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme welke is gebaseerd op artikel 59 van de Politiewet 1993. De Raad meent dat een zo vergaande bevoegdheid als het geven van gericht vuur tegen een civiel vliegtuig in extreme situaties niet gemist kan worden maar oordeelt dat deze bevoegdheid op de wet behoort te berusten en op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hoort te worden uitgewerkt. De Raad adviseert artikel 66 van het wetsvoorstel op dit punt aan te scherpen (artikel 66 is na het advies van de Raad vernummerd tot artikel 65).

De Raad gaat er kennelijk vanuit dat de bevoegdheid tot het geven van gericht vuur nu berust op de genoemde bijstandsregeling. Dat is echter niet het geval. De bevoegdheid tot het geven van gericht vuur berust niet op de bijstandsregeling maar op artikel 8 van de Politiewet 1993.

De bijstandsregeling geeft uitsluitend uitwerking aan de terbeschikkingstelling van defensiemiddelen door de Minister van Defensie in het kader van militaire bijstand ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, namelijk het voorkomen of beëindigen van terroristische misdrijven. Artikel 59, tweede lid, ligt ten grondslag aan deze regeling waarin op voorhand regels gesteld

¹ Artikel 5, tweede lid, onderdeel c, van de Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme.

² In dit geval gaat het meer in het bijzonder om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zo blijkt uit de toelichting op de Regeling bijstand bestrijding luchtvaartterrorisme.

worden over de wijze waarop de desbetreffende onderdelen van de krijgsmacht onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ingezet kunnen worden. Het op deze wijze op voorhand in een regeling vastleggen van afspraken tussen de Minister van Defensie en de Minister van Justitie voor toekomstige gevallen waarin de bijstand daadwerkelijk moet worden verleend, is noodzakelijk gelet op de korte tijdspanne waarbinnen in de gevallen waarover wij hier spreken, opgetreden zal moeten worden.

De bevoegdheid tot het geven van gericht vuur, ofwel de bevoegdheid tot het gebruik van geweld, berust op artikel 8, eerste en zesde lid, van de Politiewet 1993. Ingevolge het vijfde lid van dit artikel dient het geweldgebruik in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd te zijn. In de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar, zijn nadere regels gegeven omtrent de uitoefening van de bevoegdheid tot geweldgebruik. De Ambtsinstructie is ook van toepassing op onderdelen van de krijgsmacht die bijstand verlenen.

De Koninklijke luchtmacht die in het onderhavige geval de bijstand verleent, beschikt over de gewelddiddelen – gevechtsvliegtuigen – die door de Minister van Defensie ter beschikking zijn gesteld. In de Ambtsinstructie zijn geen specifieke bepalingen opgenomen voor de inzet van gevechtsvliegtuigen. De wijze waarop deze gevechtsvliegtuigen worden ingezet is neergelegd in een geweldsinstructie voor het gebruik van geweld tegen een terroristische dreiging vanuit de lucht welke om operationele redenen is gerubriceerd.

Concluderend antwoorden wij de Raad dat het gebruik van geweld door een onderdeel van de krijgsmacht dat op grond van de Politiewet bijstand verleent aan de politie berust op artikel 8 van de Politiewet 1993 (artikel 7 in het wetsvoorstel). Artikel 66 (nu 65) van het wetsvoorstel, dat de mogelijkheid van bijstandverlening door de krijgsmacht biedt, dient daartoe niet te worden aangescherpt. In de Ambtsinstructie, een algemene maatregel van bestuur, is de bevoegdheid tot geweldgebruik nader uitgewerkt. In het onderhavige geval is de wijze waarop deze gevechtsvliegtuigen worden ingezet neergelegd in een gerubriceerde geweldsinstructie.

6. Korps landelijke politiediensten

a. Uitgangspunt is dat het gezag over de politie wordt uitgeoefend door de burgemeester of de officier van justitie.¹ Het KLPD is hier niet in algemene zin van uitgezonderd. Wel is de Minister van Justitie bevoegd ten aanzien van de beveiliging van leden van het Koninklijk Huis en van andere personen algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aan het KLPD.² Voor die taak berust het gezag over het KLPD dus bij die minister. Voor de andere taken van het KLPD is onduidelijk welk orgaan het gezag heeft.

De meeste taken van het KLPD hebben landelijke betekenis, zodat uitoefening van het gezag door de burgemeester of de officier van justitie niet voor de hand ligt. De Raad adviseert het gezag over het KLPD in algemene zin neer te leggen bij de Minister van Justitie, en – zoals nu ook wordt geregeld voor de Koninklijke marechaussee – te bepalen dat het KLPD alleen dan onder het gezag van de burgemeester of de officier van justitie staat als het bijstand verleent aan een regiokorps.³

b. Het jaarverslag en het vierjaarlijkse beleidsplan van het KLPD worden vastgesteld in het overleg tussen de politie-ministers, de korpschef en het hoofd van het landelijk parket. De instemming van de politie-ministers met beide stukken is vereist.⁴ Kennelijk gaat het om vaststelling bij gezamenlijk besluit van vier functionarissen.

De Raad is van oordeel dat deze constructie onduidelijkheid kan laten ontstaan over de vraag wie verantwoordelijk is voor de besluiten. Nu het KLPD in hoge mate rechtstreeks onder de ministers valt, komt het de duidelijkheid ten goede, te bepalen dat de twee beleidsstukken worden vastgesteld door de politie-ministers gezamenlijk. Dat laat onverlet dat zij er verstandig aan doen daarover overleg te voeren met de korpschef en het hoofd van het landelijk parket, maar dat behoeft niet in de wet te worden geregeld; wel kan daarop in de toelichting worden gewezen.

De Raad adviseert de bepaling aan te passen.

6 Korps Landelijke Politiediensten

a. Terecht constateert de Raad dat het KLPD niet in algemene zin is uitge-

¹ Voorgestelde artikelen 11 en 12.

² Voorgesteld artikel 48, tweede lid; toelichting, 11 (Reacties), voorlaatste tekstblok.

³ Vergelijk het voorgestelde artikel 14.

⁴ Voorgesteld artikel 52, eerste lid.

zonderd op de regeling van het gezag zoals neergelegd in de artikelen 11 en 12 van het wetsvoorstel. Voorts is het inderdaad zo dat de Minister van Justitie het gezag over het KLPD heeft wanneer het gaat om de beveiliging van de leden van het Koninklijk Huis en van andere door hem aangewezen personen. Voor het overige wordt de vraag wie het gezag over de politiefunctionarissen van het KLPD uitoefent, beantwoord conform de in de artikelen 11 en 12 neergelegde uitgangspunten.

De politiefunctionarissen en de onderdelen van het KLPD die optreden ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, zoals de Dienst Nationale Recherche, de Dienst Nationale Recherche-informatie, de Dienst Internationale Politiesamenwerking en de rechercheonderdelen van de geüniformeerde diensten, doen dit onder het gezag van het Landelijk Parket.

Treden politiefunctionarissen van het KLPD op ter handhaving van de openbare orde of ter uitvoering van de hulpverleningstaak, dan gebeurt dit onder het gezag van de burgemeester van de gemeente waar dit optreden plaatsvindt. Daarover kan geen misverstand bestaan. In dit opzicht is er geen verschil tussen politiebeambten van regionale politiekorpsen die buiten de gemeente optreden waar zij in de eerste plaats werkzaam zijn en politiefunctionarissen van het KLPD.

De toedeling van het gezag over het KLPD en zijn functionarissen is duidelijk. Het is in onze ogen noch nodig, noch wenselijk om voor het KLPD in dit opzicht een andere regeling te treffen, en zoals de Raad van State adviseert het gezag bij de Minister van Justitie te leggen. De handhaving van de openbare orde behoort niet tot de politieke verantwoordelijkheid van deze minister.

b. Nu het gezag over het KLPD met betrekking tot de strafrechtelijke rechts-handhaving berust bij de officier van justitie, in casu het Landelijk Parket en het hier gaat om een van de hoofdtaken van het KLPD, achten wij het aangewezen dat het hoofd van het Landelijk Parket is betrokken bij de besluitvorming over de diverse beleids- en beheerstukken met betrekking tot dit korps. De verhouding tussen het hoofd van het Landelijk Parket en het KLPD is eenzelfde als die tussen de hoofdofficier en het regionale korps en wij zien niet in waarom de betrokkenheid van het Landelijk Parket bij de beleids- en beheerstukken een andere zou moeten zijn, omdat de Ministers van Justitie en van BZK bij die besluitvorming betrokken zijn. Dat het Hoofd van het Landelijk Parket zijn door de wet geattribueerde gezagsrol uitoefent onder de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie doet daaraan niet af.

7. Delegatiesystematiek

Op een aantal plaatsen in het wetsvoorstel is, voor verwante onderwerpen, voor een onderling iets afwijkende procedure gekozen.

- Het aantal politieregio's wordt bepaald bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie; de grenzen van de politieregio's worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Justitie.¹*
- Regels over de beleids- en beheerscyclus van de politie komen tot stand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie; regels over de bekostiging van de politie en de verdeling van de bijdragen over de onderdelen van de politie komen tot stand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Financiën; regels over het financieel beheer komen tot stand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.²*
- Regels over aanstelling, schorsing en ontslag komen tot stand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de Minister van Justitie; regels over de rechtspositie en de rangen komen tot stand bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³*

De verschillen in de manier waarop de algemene maatregelen van bestuur tot stand komen hebben tot gevolg dat er zeven afzonderlijke algemene maatregelen van bestuur zullen moeten komen, terwijl op het eerste gezicht

¹ Voorgesteld artikel 25, eerste lid, onderdeel b, en tweede lid.

² Voorgestelde artikelen 41, 39, tweede lid, en 38.

³ Voorgestelde artikelen 53, derde lid, 54, eerste lid, en 55.

met ten hoogste drie zou kunnen worden volstaan. Voor de wijze van totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur maakt het geen wezenlijk verschil of een minister (mede) de voordracht voor een algemene maatregel van bestuur doet, of dat de voordracht in overeenstemming met hem wordt gedaan.

De Raad adviseert de delegatiesystematiek op dit punt te vereenvoudigen.

7. Delegatiesystematiek

De Raad plaatst kanttekeningen bij de in het voorstel gekozen delegatiesystematiek. De Raad wordt niet gevolgd op dit punt. Voor de politiewetgeving zijn twee ministers verantwoordelijk. De Minister van Defensie is gezien zijn verantwoordelijkheid voor de Koninklijke marechaussee de derde mede-ontekenaar van de wet. In het wetsvoorstel is in de delegatiegrondslag telkens het accent in de verdeling van de verantwoordelijkheden onder de betrokken ministers tot uitdrukking gebracht. De eerstverantwoordelijke minister doet de voordracht. Is de verantwoordelijkheid van beide ministers bij het onderwerp gelijkwaardig (bijvoorbeeld waar regels worden gesteld omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering) dan doen zij gezamenlijk de voordracht. Is ten aanzien van het te regelen onderwerp de ene bewindspersoon net iets minder betrokken dan de andere (bijvoorbeeld in een geval waarin het onderwerp op beheer ziet maar tevens de strafrechtelijke handhaving raakt), dan wordt de voordracht in overeenstemming met de ander gedaan. In het door de Raad aangehaalde voorbeeld ten aanzien van het aantal en de grenzen van de politieregio's die niet beide dezelfde vorm van (mede)betrokkenheid van ministers kennen, geldt dat voor de Minister van Justitie de aansluiting van de grenzen van de regio's op die van de arrondissementen van groot belang is, terwijl het aantal politieregio's per arrondissement minder van belang is. De Raad stelt dat de verschillen in mate van betrokkenheid van een minister bij de voordracht zal leiden tot meer lagere regelgeving. Dit is echter geen gegeven. Zoals bijvoorbeeld in § 7.2 van de memorie van toelichting al werd aangegeven is het een kwestie van wetgevingstechniek of er ten aanzien van beheer en vereisten van een goede taakuitvoering één of twee algemene maatregelen van bestuur worden vastgesteld. Onderwerpen kunnen wel degelijk gebundeld worden in een enkele algemene maatregel van bestuur. Waar de in de grondslag voorgeschreven wijze van medebetrokkenheid bij de voordracht verschillend is, zal bij een bundeling van onderwerpen in één algemene maatregel van bestuur de verstaande vorm van medebetrokkenheid c.q. gezamenlijkheid in de voordracht tot uitdrukking komen. Bij wijziging van dergelijke «gebundelde» algemene maatregelen van bestuur is de grondslag voor de wijziging bepalend voor de mate van (mede)betrokkenheid van de ministers.

8. Algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling?

Het wetsvoorstel voorziet in regels voor het beheer van de politie, die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Deze regels kunnen in overeenstemming met de Minister van Defensie van overeenkomstige toepassing worden verklaard op de Koninklijke marechaussee.¹ Uit deze laatste bepaling blijkt niet welke vorm het besluit tot van-overeenkomstige-toepassingverklaring zal hebben: of dit een algemene maatregel van bestuur is of een ministeriële regeling. De Raad adviseert de bepaling te verduidelijken met gebruikmaking van een daarvoor bestaande modelbepaling.²

8. Algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling?

Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij artikel 22, tweede lid, van het wetsvoorstel aangepast.

9. Schorsing en niet uitoefenen van de functie

Een lid van de directieraad kan bij koninklijk besluit worden geschorst en ontslagen. Daarnaast kan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in afwachting van een besluit omtrent schorsing, in overeenstemming met de Minister van Justitie bepalen dat een lid zijn functie niet uitoefent.³ Deze laatste rechtsfiguur – besluit tot niet uitoefenen van de functie – is in de Nederlandse wetgeving zeer ongebruikelijk. Zij heeft, voorzover de Raad kan zien, dezelfde rechtsgevolgen als een besluit tot schorsing, zodat niet duidelijk is waarom de twee rechtsfiguren naast elkaar moeten bestaan. De Raad adviseert te volstaan met de bevoegdheid om een lid van de directieraad te

¹ Voorgesteld artikel 22, tweede lid.

² Aanwijzingen 28 en 30 Ar.

³ Voorgesteld artikel 27.

schorsen, tenzij er overtuigende redenen zijn om daarnaast de mogelijkheid van besluiten tot het niet laten uitoefenen van de functie in het leven te roepen.

9. Schorsing en niet uitoefening van de functie

Wij hebben de Raad op dit punt gevolgd en het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast.

10. Interne klachtenbehandeling

Thans is het regiokorps verantwoordelijk voor de behandeling van klachten.¹ Dat is in overeenstemming met het uitgangspunt van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat elk bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het behandelen van klachten over het eigen optreden.² Volgens de toelichting is dat uitgangspunt nu niet goed meer te hanteren, omdat de Politiewet onderscheid maakt tussen beheer en gezag, terwijl het gezag op zijn beurt wordt gekenmerkt door dualisme. Er wordt voorgesteld de behandeling van klachten op te dragen aan de beheerder, dat wil zeggen: de directieraad.³ Wel kan de directieraad de behandeling van een deel van de klachten mandateren aan de korpschef, omdat – aldus de toelichting – klachten over regionale ambtenaren van politie beter op regionaal niveau kunnen worden behandeld.⁴ De Raad onderschrijft het uitgangspunt dat klachten over regionale ambtenaren van politie beter op regionaal niveau kunnen worden behandeld. De interne klachtenregeling in de Awb is een regeling zonder nodeloze formalisering of bureaucratisering, die het bestuursorgaan in staat stelt zijn eigen fouten te corrigeren en daarvan te leren. Dat resultaat kan het beste worden bereikt als de behandeling van de klacht plaatsvindt bij het regiokorps zelf. Dat heeft bovendien als voordeel voor de klager dat zijn klacht in de regio, dicht bij huis, wordt behandeld. Wordt de klacht niet bevredigend afgehandeld, dan staat de meer formele behandeling van de klacht door een ombudsman of ombudscommissie open.⁵ De Raad vermag niet in te zien waarom de klachtenbehandeling in beginsel wordt gecentraliseerd, te minder omdat het tegelijk mogelijk wordt gemaakt dat de behandeling van een deel van de klachten wordt gemandateerd aan het regiokorps. Hij geeft in overweging de behandeling van klachten die betrekking hebben op gedragingen van het regiokorps, rechtstreeks op te dragen aan de korpschef.

10. Interne klachtbehandeling

Ook op dit punt hebben wij het advies van de Raad overgenomen en het wetsvoorstel dienovereenkomstig aangepast.

11. Gemeenschappelijke beheersdienst

In de opzet van het wetsvoorstel omvat de politie – naast de directieraad, de regiokorpsen en het KLPD – ook een gemeenschappelijke beheersdienst. Deze dienst verzorgt de gemeenschappelijke diensten van de politie op het terrein van het beheer.⁶ Het is een uitvoerende dienst, waaraan geen overheidsbevoegdheden worden toegekend. Anders dan de andere onderdelen van de politie, waaraan de directieraad een bijdrage toedeelt op grond van artikel 39 van het voorstel, kent de gemeenschappelijke beheersdienst geen eigen beleids- en beheerscyclus. Dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de directieraad.

De Raad ziet geen reden om deze dienst wettelijk te regelen. Het staat de directieraad vrij om uitvoerende diensten zonder eigen bevoegdheden in te stellen. Dit blijkt ten overvloede uit de bepaling dat ook ambtenaren die de politie technisch, administratief of anderszins ondersteunen ambtenaar van politie zijn.⁷ De Raad adviseert de verwijzingen naar de gemeenschappelijke beheersdienst uit het wetsvoorstel te schrappen.

11. Gemeenschappelijke beheersdienst

Wij hebben het advies van de Raad op dit punt overgenomen. De beheersdienst is uit het wetsvoorstel geschrapt en de memorie van toelichting is aangepast.

12. Terminologie

a. Het wetsvoorstel hanteert naast elkaar de begrippen «politiekorps» en «regionaal politiekorps». De eerste term omvat, naast de regionale korpsen,

¹ Artikel 61 van de Politiewet 1993.

² Artikel 9:1 Awb.

³ Artikel 77, eerste lid, en de toelichting op dat artikel.

⁴ Voorgesteld artikel 77, derde lid; 9.3 (Klachtenbehandeling), tweede alinea, van de toelichting.

⁵ Artikel 9:18 Awb.

⁶ Voorgestelde artikelen 25, eerste lid, en 34.

⁷ Voorgesteld artikel 2, eerste lid, aanhef en onderdeel b.

ook het KLPD;¹ uit de tekst van het wetsvoorstel blijkt dit echter niet met zoveel woorden. Het verdient daarom aanbeveling, een omschrijving van het begrip «politiekorps» op te nemen in artikel 1 van het wetsvoorstel.

b. Het wetsvoorstel onderscheidt «ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak» en «vrijwillige ambtenaren die zijn aangesteld voor de uitvoering van de politietaak».² Zuiver taalkundig zou de tweede categorie een onderdeel moeten zijn van de eerste, maar blijkens de artikelsge- wijze toelichting gaat het om twee naast elkaar bestaande categorieën. Het verdient aanbeveling de terminologie hiermee in overeenstemming te brengen.

c. Op een aantal plaatsen in het wetsvoorstel wordt de bevoegdheid geregeld om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven³ (op enkele plaatsen is sprake van «de nodige aanwijzingen»⁴). De Raad merkt op dat de term «algemene aanwijzingen» beter vermeden kan worden, omdat algemene aanwijzingen in het bestuursrecht geen zelfstandige categorie vormen naast beleidsregels.⁵ De Raad adviseert om – zoals ook is gebeurd in de Aanpassings- wet Awb derde tranche⁶ – steeds te reppen van «beleidsregels».⁷ Hij merkt daarbij nog op dat de bevoegdheid om beleidsregels vast te stellen niet altijd uitdrukkelijk hoeft te worden geregeld.⁸

12. Terminologie

We hebben punt a van de Raad overgenomen. De redenering die de Raad ten grondslag legt aan punt de punten b en c geeft ons geen aanleiding om het wetsvoorstel aan te passen.

In artikel 2, eerste lid, hebben wij tot uitdrukking gebracht dat wij de vrijwillige ambtenaren van politie duidelijk onderscheiden van de «gewone» ambtenaren van politie.

De Raad stelt in punt c dat de algemene aanwijzing in het bestuursrecht geen zelfstandige categorie vormt naast beleidsregels en daarnaast dat de bevoegdheid voor een bestuursorgaan om beleidsregels te stellen volgt uit de hem toekomende bevoegdheid. Dat de bevoegdheid beleidsregels te geven voortvloeit uit de bevoegdheid van de Minister van BZK ten aanzien van het beheer en niet behoeft te worden uitgeschreven moge juist zijn, in dit wetsvoorstel is er echter welbewust voor gekozen dit instrument expliciet te noemen in artikel 30. Enerzijds wordt hiermee tot uitdrukking gebracht dat het een belangrijk sturingsinstrument van de Minister van BZK ten aanzien van het beheer is, anderzijds is het noodzakelijk dit instrument te noemen omdat de frequentie waarmee dit wordt ingezet dient te worden bepaald. Anders dan de Raad stelt is er een onderscheid tussen de algemene aanwijzingen van artikel 31 en de beleidsregels van artikel 30. Algemene aanwijzingen kennen geen inherente afwijkingmogelijkheid en hebben derhalve een ander karakter dan een beleidsregel.

13. Invoeringswet

Het wetsvoorstel zal gevolgd moeten worden door een invoeringswet, die voorziet in afstemming op bestaande wetgeving en overgangsrecht. De Raad adviseert dit in de toelichting aan te kondigen.

13. Invoeringswet

Overeenkomstig het advies van de Raad hebben wij in de memorie van toelichting aangekondigd dat dit wetsvoorstel gevolgd zal worden door een invoeringswet.

14. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

14. Een aantal van de redactionele opmerkingen van de Raad heeft geen zuiver redactioneel karakter. Op de opmerkingen die niet verwerkt zijn in het wetsvoorstel, wordt hieronder nader ingegaan.

De Raad adviseert artikel 76, tweede lid, derde volzin, en derde lid, tweede volzin, te schrappen en verwijst daarbij naar 7:25 Awb. Het beroepsorgaan kan op grond van dit artikel voorzien in een nieuw besluit dat in de plaats komt van het vernietigde besluit. De bepaling laat zowel de ruimte open voor volledige

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 21, eerste lid, en toelichting, 6.3 (De doelstellingen op korpsniveau ...).

² Voorgesteld artikel 2, eerste lid, onderdelen a en c.

³ Voorgestelde artikelen 4, derde lid, aanhef, 16, eerste en tweede lid, 31, eerste lid, en 48, eerste en derde lid.

⁴ Voorgestelde artikelen 11, tweede lid, en 12, tweede lid.

⁵ Toelichting op aanwijzing 124| Ar.

⁶ Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 29: model 27.

⁷ Het voorgestelde artikel 31, eerste lid, kan eventueel worden gecombineerd met artikel 30.

⁸ Artikel 4:81 Awb.

heroverweging als voor beperktere toetsing. Ten aanzien van besluiten waar het in artikel 76 om gaat, met name het beleidsplan van het politiebesteduur is beperkte toetsing aangewezen. In dit plan brengt het regionale politiebesteduur na weging van lokale prioriteiten een prioritering op regionaal niveau aan. De uitspraak van de commissaris van de Koningin dat het besluit van politiebestuur op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betrokken gemeente heeft derhalve gevolgen voor de waarde die aan de prioriteiten van die gemeente moet worden toegekend in relatie tot de prioriteiten van de andere gemeenten. Die weging dient bij uitstek door het regionaal politiebesteduur te worden gemaakt en niet door de commissaris te worden «overgenomen». Om dat tot uitdrukking te brengen is expliciet gemaakt dat het regionale bestuur het eventueel deels vernietigde besluit aanpast. In het tweede lid is daarbij ter bespoediging van het proces bepaald dat dit aan een termijn gebonden is.

De raad adviseert artikel 42 (nu 41), zevende lid, aan te passen in de zin dat duidelijk wordt wie de beslissing neemt de deuren te sluiten. De door de raad gekozen weg: de voorzitter bepaalt, is echter niet de weg die wij verkiezen. De formulering van het zevende lid is gebaseerd op artikel 34, eerste lid, van de huidige wet. Om te expliciteren dat een meerderheid van het regionale politiebesteduur de vertrouwelijkheid bepaalt is artikel 41, zevende lid, geëxpliciteerd op dit punt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele wijzigingen door te voeren in het wetsvoorstel.

In artikel 18 is expliciet gemaakt dat de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal regelmatig met elkaar overleggen over de uitoefening van het gezag over de politie en de Koninklijke marechaussee en dat zij elkaar de gewenste inlichtingen verstrekken.

Het derde lid van artikel 22 is verplaatst naar artikel 23 omdat het verlenen van frequenties een beheerstaak is en derhalve in artikel 23 thuisheeft.

Aan artikel 29 is toegevoegd dat het de directieraad verboden is om elders dan bij het Rijk te lenen en dat het de directieraad verboden is om borg te staan.

In de artikelen 35, 36, 39, 58 is het begrip «instemming» vervangen door «goedkeuring»; bij nader inzien is dit begrip beter passend.

Artikel 53 is in overeenstemming gebracht met een wijziging van de huidige Politiewet 1993 in verband met een wijziging van Ambtenarenwet met betrekking tot het integriteitsbeleid. Daarnaast is dit artikel voorzien van nieuwe grondslag voor het verrichten van betrouwbaarheidsonderzoeken voor (aanstaande) politieambtenaren. Ook familie- en zakenrelaties kunnen in dat kader worden onderzocht.

Er is na artikel 74 een artikel ingevoegd waarin een regeling is opgenomen voor het geval er binnen het regionale politiebesteduur een geschil ontstaat over de beleids- en beheersstukken.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W03.06.0185/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Gelet op artikel 85, in het opschrift «Politiewet 2007» wijzigen in: Politiewet 200. .
- Artikel 2, tweede lid, in het eerste lid invoegen als een nieuw onderdeel d.
- In artikel 10, tweede lid, «artikel 142» vervangen door «de artikelen 141, onderdeel d, en 142» (overeenkomstig artikel 21, onderdeel B, van de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten).
- In verband met artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in de artikelen 16, derde lid, 31, tweede lid, en 43, derde lid, aan het slot toevoegen dat het besluit binnen een termijn van bijvoorbeeld drie dagen op schrift wordt gesteld (vergelijk artikel 5:24, zesde lid, Awb, artikel 128 van de Wet op de rechterlijke organisatie en artikel 126g, zesde lid, van het Wetboek van Strafvordering). Overigens de formulering van artikel 16, derde lid, afstemmen op die van de andere genoemde bepalingen.
- In artikel 21, eerste lid, de woorden «Op basis en binnen het kader van de landelijke beleidsdoelstellingen, bedoeld in artikel 19, eerste lid» schrappen, nu in hetzelfde artikellid reeds de woorden «ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen, bedoeld in artikel 19, eerste lid» voorkomen.
- In verband met artikel 1, onderdeel e, van het voorstel van Wet politiegegevens (Kamerstukken I 2005/2006, 30 327, A) in de artikelen 24, onderdeel a, en 61, onderdeel a, «beschikbaarstelling» wijzigen in: terbeschikkingstelling.
- In artikel 27, tweede lid, de woorden «na ommekomst van die periode» schrappen.
- In artikel 29, onderdeel d, «rechtspersonen of vennootschappen», gelet op artikel 3 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek, wijzigen in: rechtspersonen. Voorts in artikel 29 aanwijzing 99, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) in acht nemen en het artikel splitsen in twee leden.
- In artikel 42, zevende lid, «indien dit wenselijk wordt geacht» wijzigen in: indien hij dit wenselijk acht.
- In artikel 48, eerste lid, «de taak» wijzigen in: de taken.
- In artikel 49, eerste lid, «, onder a tot en met c, » schrappen. Voorts het woord «schriftelijk» schrappen in verband met artikel 1:3, eerste lid, Awb.
- In artikel 53, tweede lid, niet verwijzen naar het Besluit bezoldiging politie, aangezien in een wettelijke regeling niet behoort te worden verwezen naar een lagere regeling.
- Artikel 57, tweede volzin, afstemmen op aanwijzing 30, eerste lid, Ar. Voorts de woorden «bij of» schrappen.
- In artikel 58 de woorden «daartoe bijgestaan door de directeur van de rijksrecherche» schrappen, aangezien die niets toevoegen.
- Artikel 76, tweede lid, derde volzin, en derde lid, tweede volzin, schrappen, nu hierin is voorzien in artikel 7:25 Awb.
- Artikel 77, vijfde lid, schrappen: in het systeem van afdeling 3.6 Awb is het orgaan dat de regels vaststelt ook verantwoordelijk voor de bekendmaking ervan, en als de regels niet worden bekendgemaakt, kunnen zij niet in werking treden (artikel 3:40 Awb).
- Ten aanzien van artikel 83 aanwijzing 243 en de toelichting daarop, en zo nodig ook aanwijzing 227, Ar toepassen, dan wel uitdrukkelijk bepalen dat op de Politiewet 1993 berustende bepalingen bij de invoeringwet kunnen worden «omgehangen».
- Aan de toelichting een transponeringstabel toevoegen met bepalingen van het wetsvoorstel en die van de Politiewet 1993.