

Vergaderjaar 2011–2012

33 368

Wijziging van de Politiewet 2012 in verband met de positie van de korpschef en van de regioburgemeester alsmede enkele andere verbeteringen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Politiewet 2012 teneinde ten aanzien van de positie van de korpschef en de positie van de regioburgemeester enkele verbeteringen aan te brengen alsmede enkele andere verbeteringen door te voeren. De noodzaak van deze verbeteringen bleek tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot invoering van een nationale politie in de Eerste Kamer¹. Bij de leden van verschillende fracties leefden de nodige zorgen over de positie van de korpschef in relatie tot de minister. Verder waren er breed gedeelde zorgen over de positie van de regioburgemeester. Deze zorgen hebben ertoe geleid dat ik tijdens de schriftelijke behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer een aantal voorstellen tot wijziging van het (toen nog) wetsvoorstel heb gedaan², in te dienen zo spoedig mogelijk na aanvaarding van het wetsvoorstel nationale politie. Met dit wetsvoorstel doe ik mijn toezeggingen terzake aan de Eerste Kamer gestand.

De voorgestelde wijzigingen van de Politiewet 2012 zijn een verbetering van het voorstel voor een nationale politie zoals dat in 2011 bij de Tweede Kamer is ingediend³ en zoals die vervolgens door de Tweede Kamer is geamendeerd, terwijl tegelijkertijd de belangrijkste elementen van de regeling van de nationale politie, zoals ook de Tweede Kamer die voorstond, behouden blijven.

De verbeteringen zien in de eerste plaats op de positie van de korpschef. Teneinde de vrees weg te nemen dat deze een té zelfstandige positie zou krijgen in het politiebestedel wordt voorgesteld expliciet in de wet te bepalen dat de korpschef over de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden verantwoording aflegt aan de minister. Daarnaast wordt voorgesteld de wettelijke taak van de korpschef ten aanzien van de begroting, de meerjarenraming, de jaarrekening, het beheersplan en het jaarverslag te schrappen. Daarmee verschuift het initiatief ten aanzien van deze belangrijke beheersstukken van de korpschef naar de minister. Verder wordt voorgesteld om wettelijk vast te leggen dat de minister de operationele sterkte, de niet-operationele sterkte en de middelen over de

¹ Kamerstukken I 2011/12, 30 880 en 32 822.

² Kamerstukken I 2011/12, 30 880, nr. H, p. 1 e.v..

³ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11.

onderdelen van de politie verdeelt. Daarmee wordt de mogelijkheid geschrapt (waarvan overigens thans geen gebruik wordt gemaakt) om de korpschef met (een deel van) die taak te belasten. Verder wordt voorgesteld om de ondergeschiktheid van de korpschef ten opzichte van de minister in de wet te benadrukken door te regelen dat het zogenoemde artikel 19-overleg (het overleg van de minister met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering en het beheer) door de minister niet *tezamen* met de korpschef wordt gevoerd maar *in aanwezigheid* van de korpschef. Ten slotte wordt voorgesteld van de ministeriële regelingen over het (financieel) beheer algemene maatregelen van bestuur te maken die bij het parlement worden voorgehangen alvorens advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. De invloed van het parlement neemt voorts toe nu de rol van de minister met bovenstaande voorstellen wordt vergroot en hij over deze vergrote rol verantwoording aflegt aan het parlement.

In de tweede plaats zien de voorgestelde verbeteringen op de positie van de regioburgemeester. Voorgesteld wordt deze te verbeteren door in de wet te bepalen dat deze wordt aangewezen door de minister, nadat de burgemeesters van de gemeenten uit de betreffende regionale eenheid in de gelegenheid zijn gesteld daartoe een aanbeveling te doen. De regioburgemeester is dan niet langer automatisch de burgemeester van de grootste gemeente maar de burgemeester die het vertrouwen geniet van zijn ambtgenoten binnen de regionale eenheid. Een verdere verbetering van de positie van de regioburgemeester wordt gevonden in een wettelijke regeling van een verantwoordingsplicht van de regioburgemeesters ten aanzien van de burgemeesters. Door deze wijzigingen zal de regioburgemeester de stem van de burgemeesters op het nationale niveau in het artikel 19-overleg krachtiger kunnen vertolken en kan hij met meer bestuurlijk gezag optreden binnen de regionale eenheid.

In de derde plaats worden verbeteringen voorgesteld die de invloed van het gezag op het beheer vergroten. Voorgesteld wordt om aan het hierboven genoemde artikel 19-overleg, dat een overleg is tussen de minister en de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer van de politie, twee (extra) burgemeesters te laten deelnemen. Het gaat om burgemeesters van gemeenten met minder van 100 000 inwoners die niet tevens regioburgemeester zijn. Zij worden aangewezen door de minister na aanbeveling door een door de minister aangewezen orgaan. Gelet op de rol die deze twee burgemeesters vervullen is het van belang dat vanuit de kring van burgemeesters een aanbeveling wordt gedaan voor de benoeming van deze burgemeesters. Daarbij zij opgemerkt dat de aanbeveling ook niet-leden van het door de minister aangewezen orgaan kan betreffen. Door het toevoegen van deze burgemeesters aan het overleg wordt de positie van de burgemeesters als gezagsdragers versterkt en wordt tevens bewerkstelligd dat ook burgemeesters van kleinere gemeenten een stem hebben op nationaal niveau.

Verder wordt voorgesteld om wettelijk te regelen over welke aangelegenheden in het meergenoemde artikel 19-overleg in elk geval wordt gesproken. Het betreft de landelijke doelstellingen en de daarvan afgeleide doelstellingen voor de eenheden, de verdeling van sterkte over de eenheden, de benoeming van leden van de leiding van de politie, ontwerpen van wetgeving en andere regelgeving en ontwerpen van verschillende beheersstukken, waaronder de begroting, de meerjarenraming, beheersplan en jaarverslag. De bespreking van de landelijke doelstellingen stelt de deelnemers aan het overleg in de gelegenheid de verhouding van deze doelstellingen tot de lokale doelstellingen met de

minister te bespreken. Het overleg zal ten minste vier maal per jaar plaatsvinden. Voor de planning van het overleg wordt zoveel als mogelijk aangesloten bij de beleids- en beheerscyclus van de politie.

Ten slotte wordt voorgesteld om ten aanzien van het instemmingsrecht van de burgemeester en de officier van justitie bij de benoeming van het hoofd van een territoriaal onderdeel de clausule «behoudens indien naar het oordeel van de korpschef goed personeelsbeleid een aanwijzing tot hoofd van een territoriaal onderdeel vergt» te schrappen. Daarmee ontstaat een ongeclausuleerd instemmingsrecht, dat recht doet aan de gezagspositie van de burgemeester en de officier van justitie.

Er is voor gekozen om dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in te dienen bij de Tweede Kamer. Dat is van belang gezien de zorgen van de leden van de Eerste Kamer en hetgeen daaromtrent tijdens de behandeling van de Politiewet 2012 met de Eerste Kamer is besproken. Gelet hierop, en indachtig het feit dat met dit wetsvoorstel toezeggingen aan de Eerste Kamer gestand worden gedaan, heeft geen consultatie van het wetsvoorstel plaatsgevonden.

Artikelsgewijs

Artikel I

A

In artikel 1 is, in onderdeel g, de definitie van «regioburgemeester» aangepast. De definitie verwijst nu naar het voorgestelde nieuwe artikel 38c, dat de aanwijzing van de regioburgemeester regelt. Met het vervallen van de huidige definitie is het dus ook niet langer automatisch de burgemeester van de grootste gemeente in de regionale eenheid die regioburgemeester wordt.

B

Artikel 19 bepaalt dat de minister ten minste viermaal per jaar overleg voert met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer van de politie. Voorgesteld wordt om aan deze bepaling drie elementen toe te voegen. In de eerste plaats wordt voorgesteld dat het overleg niet door de minister *tezamen* met de korpschef wordt gevoerd, maar dat de minister het overleg voert in aanwezigheid van de korpschef. Daarmee wordt beter tot uitdrukking gebracht dat de relatie van de korpschef tot de minister niet wordt gekenmerkt door gelijkwaardigheid maar door ondergeschiktheid.

In de tweede plaats wordt in het voorgestelde tweede lid bepaald dat aan het overleg twee extra burgemeesters deelnemen. Dit zijn burgemeesters van kleinere gemeenten met minder dan 100 000 inwoners. Zij zijn niet tevens regioburgemeester; in dat geval zouden zij immers in het overleg geen toegevoegde waarde hebben. Het artikellid voorziet er in dat deze burgemeesters voor een periode van vier jaren worden aangewezen door de minister na aanbeveling van een door de minister aangewezen orgaan. Gedacht wordt aan het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, zoals ook in het algemeen deel van deze toelichting is opgemerkt. Indien dit orgaan binnen de termijn van vier jaren een nieuwe aanbeveling doet, wijst de minister een andere burgemeester (of indien van toepassing twee) aan. Daarbij kan worden gedacht aan situaties als het uit het ambt treden als burgemeester – de burgemeester neemt immers als burgemeester deel aan het artikel 19-overleg –, langdurige ziekte, ontstentenis of vrijwillig terugtreden als deelnemer aan het overleg.

In de derde plaats voorziet het voorgestelde derde lid van artikel 19 er in dat in het overleg in elk geval wordt gesproken over de in dat artikellid genoemde onderwerpen. In het algemeen deel van deze toelichting is reeds op deze onderwerpen ingegaan.

C

Voorgesteld wordt om aan het eerste lid van artikel 27 toe te voegen dat de korpschef over zijn taken en bevoegdheden verantwoording aflegt aan de minister. Hiermee wordt ook in de wet de relatie tussen de minister en de korpschef expliciet tot uitdrukking gebracht. De korpschef is voor de volle omvang van zijn wettelijke taken en bevoegdheden verantwoording verschuldigd aan de minister.

D

De onderwerpen (het beheer en het financieel beheer) die ingevolge het huidige artikel 30 worden geregeld in ministeriële regelingen worden ingevolge dit onderdeel geregeld bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur. Omdat deze maatregelen van bestuur ingevolge het voorgestelde tweede lid worden voorgehangen bij het parlement, ontstaat maximale invloed van het parlement op de nadere invulling van het (financieel) beheer. Dat geldt temeer nu de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 36 (over de verdeling van sterkte en middelen over de onderdelen van de politie) op grond van de huidige wet reeds wordt voorgehangen.

De algemene maatregel van bestuur over het beheer van de politie op grond van het eerste lid zal in elk geval regels bevatten over de inrichting van de landelijke en de regionale eenheden en een meldingsplicht voor de korpschef bij een voorgenomen reorganisatie.

De voordracht voor de algemene maatregel van bestuur over het financieel beheer van de politie op grond van het tweede lid wordt in overeenstemming met de minister van Financiën gedaan. De betrokkenheid van de minister van Financiën houdt verband met het feit dat bij het opstellen van de regels over het financieel beheer, evenals het geval is bij ministeriële regelingen op grond van de huidige wet¹, zoveel mogelijk zal worden aangesloten bij de krachtens de Comptabiliteitswet 2001 gestelde regels met betrekking tot batenlastendiensten. De algemene maatregel van bestuur zal in elk geval regels bevatten over de omvang van het eigen vermogen van de politie en financiële rapportages door de korpschef.

De Algemene Rekenkamer wordt in de gelegenheid gesteld over deze algemene maatregel van bestuur te adviseren.

E

In de artikelen 34 en 35 wordt, zo wordt voorgesteld, de wettelijke taak van de korpschef om een ontwerp op te stellen voor de begroting, de meerjarenraming en de jaarrekening geschrapt. Daarmee verschuift het initiatief van deze belangrijke beheerstaken van de korpschef naar de minister. Dat de begroting van de politie wordt vastgesteld door de minister impliceert overigens niet dat de begroting onderdeel wordt van de departementale begroting van de minister², ten aanzien waarvan de Tweede Kamer een budgetrecht heeft.

F

Het huidige artikel 36 biedt een grondslag voor regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur over de verdeling van sterkte en middelen over de onderdelen van de politie. De voorgestelde wijziging

¹ Kamerstukken II 2010/11, 30 880, nr. 11, p. 74.

² Kamerstukken II, 2010/11, 30 880, nr. 12, p. 24.

van dit artikel is tweeledig. In de eerste plaats wordt voorgesteld in artikel 36 op te nemen dat de minister de sterkte en de middelen over de onderdelen van de politie verdeelt. Daarmee wordt uitgesloten dat bij algemene maatregel van bestuur wordt bepaald dat de korpschef deze taak krijgt. Over de verdeling zelf, door de minister, worden nog wel nadere regels gesteld. Het zal daarbij onder meer gaan om de verdeel-sleutel, waarmee het aandeel van de eenheden in de operationele sterkte van de politie wordt bepaald.

Overigens zal in de algemene maatregel van bestuur op grond van het huidige artikel 36 géén gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid om de korpschef te belasten met de verdeling van de sterkte en de middelen. In de tweede plaats wordt in het artikel zelf (in het voorgestelde tweede lid) voorzien in het voorhangen van de algemene maatregel van bestuur bij het parlement. Dat is thans geregeld in artikel 73a, maar is omwille van de toegankelijkheid van de bepaling nu aan artikel 36 zelf toegevoegd.

G

De voorgestelde wijziging van artikel 37 heeft dezelfde strekking als die onder E in de artikelen 34 en 35. Ook in artikel 37 wordt de wettelijke taak van de korpschef, in dit geval ten aanzien van het beheersplan en het jaarverslag, geschrapt. Het artikel bepaalt nu alleen nog dat de minister deze stukken vaststelt. Zoals hierboven bij onderdeel E is opgemerkt, verschuift daarmee het initiatief ten aanzien van deze beheersstukken van de korpschef naar de minister.

H

In onderdeel H worden na artikel 38b twee nieuwe artikelen ingevoegd. De voorgestelde artikelen 38c en 38d hebben betrekking op de regioburgemeester.

Artikel 38c regelt de wijze waarop de regioburgemeester wordt aange-wezen. De minister doet dat, telkens voor een periode van vier jaar, op aanbeveling van de burgemeesters van de gemeenten uit de regionale eenheid. Diezelfde burgemeesters kunnen de minister verzoeken de regioburgemeester van zijn functie te ontheffen. Uitgangspunt is dat de minister de aanbeveling opvolgt. Niettemin voorziet het eerste lid van artikel 38c in de mogelijkheid om van de aanbeveling af te wijken indien zwaarwegende gronden daartoe aanleiding geven. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de situatie dat de aanwijzing van een bepaalde burgemeester als regioburgemeester naar het oordeel van de minister nadelige gevolgen zou hebben voor het functioneren van het zogeheten artikel 19-overleg. De minister motiveert in dat geval zijn besluit, dat aan de betrokken burgemeesters wordt toegezonden. Hetzelfde geldt voor het verzoek om de regioburgemeester van zijn functie te ontheffen. Het spreekt voor zich dat afwijking van een dergelijke gezamenlijke aanbeveling of een dergelijk gezamenlijk verzoek zeer uitzonderlijk zal zijn. Het voorgestelde nieuwe artikel 38d regelt de verantwoordingsplicht van de regioburgemeester. Hij legt verantwoording af over zijn taken en zijn bevoegdheid om, in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie, het beleidsplan van de regionale eenheid vast te stellen indien de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie er niet in slagen het beleidsplan gezamenlijk vast te stellen.

I

In dit onderdeel wordt een ongeclausuleerd instemmingsrecht van de burgemeester en de officier van justitie op de benoeming van het hoofd van een territoriaal onderdeel voorgesteld. Daartoe wordt in het eerste lid de zinsnede «behoudens indien naar het oordeel van de korpschef goed

personeelsbeleid een aanwijzing tot hoofd van een territoriaal onderdeel vergt» geschrapt. De gezagspositie van de burgemeester en de officier van justitie rechtvaardigt een dergelijk ongeclausuleerd instemmingsrecht. De beperking die de huidige wet aan het instemmingsrecht verbindt, was bedoeld voor uitzonderlijke situaties. Uitgangspunt is steeds geweest dat de burgemeester en de officier van justitie moeten kunnen instemmen met de benoeming van het hoofd van het territoriale onderdeel van de politie waarmee zij, onder meer in het driehoeksoverleg, te maken hebben. Daarop was een beperking in het kader van het personeelsbeleid voorzien. Omdat die beperking zich slechts in uitzonderlijke situaties zal voordoen en indachtig het debat hierover in de Eerste Kamer, kan die beperking bij nader inzien worden geschrapt. Voor de goede orde zij vermeld dat onder het hoofd van een territoriaal onderdeel zowel de chef van een basisteam als de chef van een district wordt verstaan.

J

Voorgesteld wordt artikel 73a, dat als gevolg van een amendement¹ in de wet is opgenomen, te laten vervallen. Dat houdt verband met het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 36 (onderdeel F) dat reeds voorziet in het voorhangen van de in dat artikel bedoelde algemene maatregel van bestuur. Omwille van de toegankelijkheid van de Politiewet 2012 is ervoor gekozen de voorhangprocedure in de betreffende artikelen zelf (artikelen 30 en 36) te regelen.

Artikelen II en III

In de memorie van antwoord aan de Voorzitter van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel Politiewet 200. is een omissie gesignaleerd in het (toen nog) wetsvoorstel Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X. In de artikelen 12, onder D, en 35, eerste en tweede lid, (wijziging van de bijlage van de Algemene wet bestuursrecht) van de Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 2012 wordt ten onrechte verwezen naar artikel 68, terwijl bedoeld was een besluit op grond van artikel 39, vijfde lid, uit te sluiten van beroep op de rechter. Met de voorgestelde artikelen II en III (samenloopbepaling met het wetsvoorstel Wet aanpassing bestuursprocesrecht) wordt dit hersteld door artikel 68 te schrappen. Voorts is als gevolg van de voorgestelde wijziging in artikel I, onderdeel G, «artikel 37, vijfde lid» gewijzigd in: artikel 37, eerste lid.

De minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

¹ Kamerstukken II 2011/12, 30 880, nr. 70.