

Vergaderjaar 2011–2012

30 880

Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)

32 822

Invoering van de Politiewet 200. en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Politiewet 201X)

D

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE¹

Vastgesteld 21 februari 2012

Het voorbereidend onderzoek van deze wetsvoorstellen heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie staan positief tegenover de komst van een landelijk politiekorps. Het gaat bij het wetsvoorstel Politiewet 200. om een majeure wijziging in het politie- en justitiebestel, blijkens de toelichting gericht op een centraal beheerde en aangestuurde, effectieve en efficiënte politieorganisatie, waarvoor de volle verantwoordelijkheid kan worden gedragen door de minister van Veiligheid en Justitie. Deze leden hebben over een aantal in het wetsvoorstel gemaakte keuzes en de implicaties daarvan, wel een aantal opmerkingen en vragen.

De politie vervult een van de kerntaken van de overheid, namelijk het bewaken en handhaven van de rechtsorde met zo nodig gebruik van geweld. Deze taak kan alleen rechtmatig en doelmatig worden vervuld op basis van glasheldere wet- en regelgeving met een eenduidige verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en een adequate democratische controle. Deze leden nemen deze notie als uitgangspunt bij hun oordeelsvorming over dit wetsvoorstel en hebben allereerst vragen over het in de politiewetgeving gehanteerde en te hanteren begrippenkader. Vervolgens concentreren deze leden zich op een viertal hoofdpunten, te weten de structuur en de bestuurlijke indeling van het politiekorps, de verantwoordelijkheid voor het beheer van het landelijk korps, de figuur van de regioburgemeester en de beschikbaarheid van politiecapaciteit voor het lokale gezag. Tenslotte hebben deze leden nog enige overige vragen.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling, maar ook met bezorgdheid kennis genomen van de wetsvoorstellen inzake de nationale politie (30 880 en 32 822). De wetsvoorstellen beogen een fundamentele wijziging in de organisatie van de politie teweeg te brengen, die volgens

¹ Samenstelling:

Holdijk (SGP), Broekers-Knol (VVD) (voorzitter), Kneppers-Heynert (VVD), Kox (SP), Engels (D66), Franken (CDA), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (vice-voorzitter), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Quik-Schuijt (SP), Strik (GL), K.G. de Vries (PvdA), Knip (VVD), Hoekstra (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA), Beuving (PvdA), Koole (PvdA), Schrijver (PvdA), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Frijters-Klijnen (PVV), Ester (CU) en Swagerman (VVD).

de memorie van toelichting¹ gericht is op de vergroting van de slagvaardigheid en de versterking van de democratische inbedding van de politie. Deze leden stemmen graag met deze doelen in, maar vragen zich af of deze met dit wetsvoorstel ook in voldoende mate worden bereikt. Zij zijn bezorgd over de mogelijke effecten van het wetsvoorstel voor het gezag van de burgemeester en daarmee voor de lokale democratische inbedding van besluiten over politie-inzet. Zij missen in het wetsvoorstel een doordachte staatsrechtelijke positionering van de figuur van de regioburgemeester. Daarnaast nemen zij een wijziging waar in de *checks and balances* in het systeem en achten zij het niet onwaarschijnlijk dat het wetsvoorstel een eenzijdige justitiële oriëntatie van de politie bevordert. Zij zijn er voornamelijk niet van overtuigd dat de met de gerechtelijke kaart congruente schaal, waar in het wetsvoorstel voor is gekozen, voor het politiewerk overal de meest doelmatige is. Deze leden betreuen bovendien dat de discussie over het politiebesteding vooral is gevoerd in termen van structuren en modellen en nauwelijks ging over de politie-functie of de rol van de politie in de maatschappij. Daar het hier gaat om de zeer belangrijke zaak van het bij de overheid berustende geweldsmo-nopolie en omdat zowel het goed functioneren van de politieorganisatie als van de democratische rechtsstaat deze leden zeer ter harte gaat, hebben zij over elk van de genoemde punten van zorg een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetsvoorstellen. Zij onderschrijven de wenselijkheid te komen tot een nationale politie, maar hebben nog een aantal vragen over de gekozen opzet.

De leden van de **PVV**-fractie hebben met interesse en instemming kennisgenomen van bovengenoemde wetsvoorstellen. Deze leden hebben nog wel een aantal vragen.

De leden van de **SP**-fractie hebben kennisgenomen van de wetsvoorstellen en onderschrijven de vaststelling dat de op Politiewet 1993 (Pw 1993) gebaseerde structuur van 26 regiokorpsen op verschillende terreinen ernstig tekortgeschoten is. De nodige samenwerking en afstemming tussen deze korpsen ontbrak, waardoor efficiënt werken op regionaal en landelijk niveau werd belemmerd. Ook moet worden vastgesteld dat daardoor spanningen tussen de korpsen onderling zijn ontstaan en veel extra kosten zijn opgetreden. Het «hoofdpijndossier» ICT is daarvan een treffend voorbeeld.

Naar de mening van deze leden is er derhalve alle aanleiding om de structuur van de politie te verbeteren en met name de samenwerking op regionaal en landelijk niveau te versterken. Ook zijn deze leden een voorstander van de landelijke aansturing op terreinen als ICT, inkoop en beheer. Deze leden hebben op een aantal terreinen behoefte aan een nadere toelichting, waartoe zij een aantal vragen voorleggen aan de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van dit omvangrijke en ingrijpende voorstel. De regering wordt in de keuze voor een nationale politie gesteund door een unanieme Tweede Kamer en door een groot gedeelte van de politiemensen zelf. Dat is voor de beoordeling van het wetsvoorstel voor deze leden een belangrijk gegeven. Evenzeer is overigens van belang de wijze waarop aan deze keuze invulling is gegeven. In het bijzonder is voor deze leden een relevante toetssteen of de centrale organisatie van en verantwoorde-lijkheid voor het politiebeheer voldoende ruimte laat voor lokale en regionale afwegingen en of de politie niet te zeer een autonome positie zal kunnen innemen tegenover het openbaar bestuur. Een sterke en slagvaardige nationale politie onder een «blauwe baas» kan alleen

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 3.

worden toegejuicht wanneer er geen enkel misverstand kan bestaan over de volle ministeriële verantwoordelijkheid voor alle besluitvorming binnen de politieorganisatie die het beheer betreft. Tevens mag op geen enkele wijze worden getornd aan de volledige ondergeschiktheid van de politie aan openbaar bestuur en Openbaar Ministerie waar het de taakuitoefening van de politie en het beleid daaromtrent betreft. Deze leden hebben daarover nog een groot aantal vragen.

De leden van de **GroenLinks**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de (hernieuwde) voorstellen voor de instelling van een nationale politie. Zij hebben daarover een aantal vragen.

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wetten ter invoering en vaststelling van de Politiewet 201., maar hebben ook vragen daarover.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft met bijzondere belangstelling kennisgenomen van de voorstellen die er in willen voorzien dat het huidige regionale politiebesteding plaats maakt voor een nationaal politiebesteding. Dit lid heeft daarover nog een aantal vragen.

Verder hebben de leden van de vaste commissie een gezamenlijke vraag over het interview dat de heer Fijnaut heeft gegeven aan het NRC Handelsblad en waarover artikelen zijn verschenen in genoemd dagblad, alsmede BN De Stem.

2. Algemeen

Reactie interview Fijnaut

De leden van de vaste commissie hebben kennisgenomen van de artikelen die zijn verschenen in het NRC Handelsblad¹ en BN De Stem² naar aanleiding van een interview met de heer Fijnaut, emeritus hoogleraar strafrecht en criminologie aan de universiteit van Tilburg. Deze leden ontvangen graag een reactie van de regering op de kritiek die de heer Fijnaut in genoemde artikelen heeft geuit op het huidige voorstel voor de nationale politie.

Begrippenkader

De leden van de **VVD**-fractie hebben geconstateerd dat vele van de hierna door hen te stellen vragen zijn terug te voeren op de omstandigheid, dat er in dit wetsvoorstel, evenals in de huidige Politiewet, onduidelijkheid bestaat over essentiële begrippen als gezag, bevel, leiding, bedrijfsvoering, commandovoering en beheer. Soms lijken deze begrippen in de publieke discussie zelfs door elkaar te worden gebruikt. Deze begripsverwarring wordt op zekere momenten nog vergroot door onduidelijkheid over de formele respectievelijk materiële onderlinge positionering van burgemeesters, voorzitters van de veiligheidsregio's, commissarissen van de Koningin en straks ook regioburgemeesters.

In andere organisaties, ook internationaal, zijn in ieder geval de zes bovengenoemde begrippen heel zorgvuldig gedefinieerd. Deze begripsomschrijvingen vormen het fundament voor een mechanisme om het behoud van duidelijke – ook politieke – verantwoordelijkheden, niveaus van bevelvoering te kunnen delegeren en/of mandateren aan lagere niveaus in een organisatie. Ook op het gebied van het gezag bestaat elders altijd een dergelijk systeem; beide systemen zijn ook altijd aan elkaar gekoppeld. Voor een goede beoordeling van dit wetsvoorstel achten deze leden eenduidige definiëring van de zes bovengenoemde

¹ «Fijnaut uit zware kritiek op plannen nationale politie», *NRC Handelsblad*, 10 februari 2012, alsmede: «Correcties en aanvullingen», *NRC Handelsblad*, 13 februari 2012.

² «Fijnaut kraakt plan Nationale Politie», *BN De Stem*, 13 februari 2012.

begrippen noodzakelijk en zij verwachten dan ook een uiteenzetting van de regering hierover.

Effectiviteit wetsvoorstel

Volgens de regering zal de invoering van de nationale politie moeten bijdragen aan een veiliger leefomgeving. Deze doelstelling op zich wordt door de leden van de **SP**-fractie volledig onderschreven, maar zij vragen zich af waarom en hoe uit de nieuwe politiestructuur *in concreto* een veiliger leefmilieu voortvloeit. Deze leden zien graag een onderbouwing van die relatie tegemoet van de regering.

Naar het oordeel van de regering komt door deze wijziging van het politiebestedel de politie nog meer dan nu het geval is, dicht bij de burger te staan, zo lezen de leden van de **D66**-fractie in de toelichting van het voorstel. Graag willen zij weten wat de regering bedoelt. Het gezag blijft immers precies hetzelfde als voorheen, de instrumenten om het lokaal gezag te versterken staan nagenoeg allemaal al in de wet, er is geen extra sterkte beschikbaar voor uitbreiding van het aantal wijkagenten en van de reguliere sterke gaan ook nog 500 plaatsen af voor gespecialiseerde *animal cops*. Bovendien zullen door de schaalvergroting in de meeste regio's de basisteams meer gemeenten omvatten dan de huidige teams. Deze leden zijn benieuwd naar de reactie van de regering.

Vergroting van de slagvaardigheid van de politie en een betere democratische inbedding zijn de twee voornaamste doelen van deze wet. De leden van de **GroenLinks**-fractie willen graag van de regering weten op welke wijze zij hebben onderzocht of het voorliggende wetsvoorstel optimaal tegemoet komt aan deze doelen, en in hoeverre ze een impact assessment heeft gedaan, ook om onbedoelde effecten in kaart te brengen. De leden constateren dat de regering enerzijds het beheer wil centraliseren en anderzijds de lokale behoeften ten aanzien van de politie-inzet volledig wil respecteren, om zo «dicht bij de burger» te blijven. Deze leden zien graag nader toelichting hoe met dit wetsvoorstel deze ambitie wordt waargemaakt.

Het lid van de **SGP**-fractie is geneigd in beginsel een positieve houding ten aanzien van het wetsvoorstel in te nemen, indien ten minste aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Zo vraagt dit lid of verwacht mag worden dat het wetsvoorstel een oplossing biedt voor de bij de evaluatie van de Politiewet 1993 gesignaleerde knelpunten. Voldoet het wetsvoorstel aan deze eis? Zal het wetsvoorstel er ook daadwerkelijk toe leiden dat politiemensen meer aan hun eigenlijke, uitvoerende werk toekomen? Mag van de invoering van een nationale politie worden verwacht dat – beter en effectiever dan onder het huidige bestel – beheersing van zware, georganiseerde en professionele misdaad alsook de bevordering van de sociale veiligheid in de grote steden én op het platteland mogelijk wordt en dat – beter dan thans – het hoofd geboden zal (kunnen) worden aan gewelddadige, grootschalige verstoringen van de openbare orde?

Probleemanalyse, implementatie en evaluatie

Tijdens dit soort ingrijpende reorganisaties hebben organisaties vaak de neiging om zich af te laten leiden van het eigenlijke werk, menen de leden van de **CDA**-fractie. Voorzichtig gezegd: dat was bij de politie tijdens de reorganisatie van 1993 niet anders, aldus deze leden. Kan de regering daarom ingaan op het implementatiepad zoals haar dat medio februari 2012 voor ogen staat en aangeven hoe zij de risico's die kleven aan «verbouwen terwijl de winkel open is», denkt te mitigeren?

De leden van de **D66**-fractie delen op onderdelen de probleemanalyse die de regering heeft ingegeven het beheer van de politie krachtiger en eenduidiger te organiseren. Zij menen dat uit de inspectierapporten kan worden afgeleid dat belangrijke belemmeringen voor een optimale inzet van onder meer informatie- en communicatietechnologie en voor effectieve taakuitoefening en informatie-uitwisseling op het vlak van de opsporing, samenhangen met een te grote autonomie van de afzonderlijke korpsen. Daadwerkelijke bereidheid tot samenwerking was en is nog niet vanzelfsprekend. Tegen die achtergrond is een verdere centralisatie van beheersaspecten begrijpelijk en acceptabel. De centrale vraag is evenwel of een volledige nationalisatie van het politieapparaat het enige en juiste antwoord is. Had niet ook kunnen worden volstaan met een overname van de beheersverantwoordelijkheid ter zake van belangrijke elementen van de bedrijfsvoering – zoals al onder het voorgaande kabinet was voorzien met de inrichting van een politiedienstencentrum – gecombineerd met uitbreiding van verplichte interregionale en bovenregionale samenwerking op het vlak van opsporing en specialistische voorzieningen? Deze leden menen dat zulks wellicht ook een begaanbare weg was geweest. Zij hadden in samenhang daarmee zich kunnen voorstellen dat het aantal regionale korpsen was teruggebracht om redenen van slagkracht en effectiviteit. Was het voordeel dan niet geweest, zo vragen deze leden, dat de betrokkenheid van het lokale bestuur bij de organisatie van de politie behouden was gebleven terwijl de nadelen van een te grote autonomie en te kleine schaal waren bestreden? Deze leden zien hierover graag een beschouwing tegemoet van de regering.

De regering geeft aan dat door de vorming van de nationale politie en de aan de minister in dit wetsvoorstel toegekende bevoegdheden een «democratisch gat» wordt gedicht.¹ De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben behoefte aan een nadere probleemanalyse van de huidige situatie in dat opzicht. Kan de regering die geven? Waaruit bestaat het door de regering genoemde democratisch gat nu precies? Deze leden vragen ook hoe de regering terugkijkt op het overleg met de betrokken *stakeholders* in de aanloop naar het wetsvoorstel? Kan de regering verder nader toelichten hoe dit wetsvoorstel zal worden geëvalueerd?

Gebruik term «nationale politie»

De leden van de **VVD**-fractie constateren dat in het wetsvoorstel niet wordt gerept van een «nationale politie». In het spraakgebruik heeft deze naam echter al lang ingang gevonden. Zou het niet goed zijn voor de herkenbaarheid en uitstraling van het landelijke korps deze naam ook officieel te gaan voeren? Zou de naam «nationale politie» transparantie-verhogend kunnen zijn, in die zin dat het voor de burger duidelijk zal zijn waarheen hij de blik moet richten bij problemen over de politiecapaciteit in zijn gemeente en daarmee over de hoeveelheid «blauw op straat»?

Reactie brief VNG

De leden van de **PvdA**-fractie vragen of de regering bij de beantwoording van vragen van de commissie tevens kan ingaan op de (andere) punten die worden genoemd in de brief van de voorzitter van de directieraad van de VNG van 25 januari 2012 aan de commissie Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer²?

¹ *Kamerstukken II 2010/11*, nr. 11, p. 26.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffiënummer 149362.08.

Het lid van de **SGP**-fractie meent in het voorstel een breuk te bespeuren met in het verleden beleden principes wat betreft de organisatie van het politiebestedel, waar de gedachte van een nationale politie vrij algemeen werd verworpen. Zijn vraag is daarom in hoeverre bij dit wetsvoorstel nog gesproken kan worden van continuïteit met het verleden. Wordt bijvoorbeeld het beginsel «beheer volgt gezag» nog onverkort gehandhaafd?

3. Verdeling van macht en checks and balances

De leden van de **PvdA**-fractie hebben vragen over de *checks and balances* in het systeem. Het ongeveer gelijktijdig loslaten van zowel het gemengd decentraal en centraal stelsel – naar één landelijk korps en het loslaten van het beginsel van «beheer volgt gezag» – als het dualisme op nationaal niveau – één minister in plaats van twee – roept de vraag op of er wel voldoende garanties aanwezig zijn voor macht en tegenmacht in de aansturing en organisatie van politie en justitie. Deze leden vragen de regering ook hierover haar licht te laten schijnen.

Het in één ministeriële hand brengen van zowel de politieke verantwoordelijkheid voor het justitieel gezag als voor het beheer van de politie, is reeds bij de vorige kabinetsformatie gerealiseerd. De inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet was daarvoor geen voorwaarde. Betekent dat volgens de regering dat ook na de mogelijke aanvaarding van onderhavig wetsvoorstel door het parlement, bij een volgende kabinetsformatie de verantwoordelijkheid voor het justitieel gezag en die voor het beheer van de politie weer in handen van twee ministers zou kunnen worden gegeven?

De regering, zo stellen de leden van de **SP**-fractie vast, deelt zonder veel omhaal van woorden mee dat de nationale politie onder de verantwoordelijkheid komt van de minister van Veiligheid en Justitie. Daarmee wordt een inbreuk gemaakt op de jarenlange vaste praktijk dat de minister van Binnenlandse Zaken de verantwoordelijkheid heeft over de politie en de minister van Justitie de verantwoordelijkheid over justitie. Naar de mening van deze leden is deze wijziging ingrijpend en mag van de regering in ieder geval worden verwacht dat zij gemotiveerd aangeeft waarom van de bestendige politieke lijn wordt afgeweken.

Daarbij dient volgens deze leden meegewogen te worden dat in de nieuwe politiestructuur, anders dan onder de Politiewet 1993, de centrale invloed van de minister op de politie veel groter wordt en in de machtscheiding tussen centraal en decentraal niveau, de weegschaal doorslaat naar het centrale niveau. Die ingrijpende verandering betekent naar de mening van deze leden een extra argument om de verantwoordelijkheid voor politie en justitie niet bij hetzelfde ministerie onder te brengen. Daarom vernemen deze leden graag de expliciete visie van de regering op het politieke en rechtsstatelijke vraagstuk van de scheiding der machten in het licht van de voornoemde concentratie van bevoegdheden bij de minister van Veiligheid en Justitie, en het principe van het delen en verdelen van de macht, dat naar het oordeel van deze leden een wezenlijk element is van de rechtsstaat. Mr. dr. Koopman merkt in zijn NJB-artikel van 15 juli 2011¹ hierover op: «Allesoverheersende macht bij één orgaan past niet in een rechtsstaat, evenmin als afwezigheid van controle op en verantwoording door de machthebbers. De idee van spreiding van macht is terug te vinden in de leer van de trias politica, met een onderscheid tussen een wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende macht (horizontale spreiding van macht). De idee van spreiding van macht is ook terug te vinden in de leer van checks and balances. Het gaat daarbij om de staatkundige «finetuning» in de verhouding tussen elkaar over en weer aanvullende en in evenwicht houdende overheidsorganen. Ten slotte is de

¹ Mr. dr. J. Koopman, «De rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie», *NJB* 2011, p. 1674–1681.

spreiding van macht ook te herkennen in de verdeling van bevoegdheden binnen het huis van Thorbecke tussen rijk, provincies en gemeenten (verticale spreiding van macht).» Koopman voegt daaraan toe dat een rechtsstaat geen rechtsstaat zou zijn als de verstrekkende macht over de politie niet gespreid is over verschillende overheidsorganen en als de democratische controle daarop niet adequaat is gewaarborgd. Daar komt bij dat de beoogde nieuwe Politiewet niet alleen de verantwoordelijkheid voor de politie bij de minister van Veiligheid en Justitie legt; deze minister draagt ook nog de verantwoordelijkheid voor justitie, brandweer, rampenbestrijding en nationale veiligheid.

Deelt de regering de opvatting dat door deze machtsconcentratie bij de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken op het terrein van veiligheid geen rol meer speelt en dat deze minister dus wegvalt als «tegenmacht»? Ook de Raad van State merkte op dat op landelijk niveau de *checks and balances* tot op zekere hoogte zijn weggenomen door de politieke verantwoordelijkheid voor zowel het beheer van de politie als het justitiële gezag in één hand te leggen, waardoor de hele keten van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak onder de verantwoordelijkheid komt te liggen van één minister. Kan de regering aangeven waarom gekozen is voor deze concentratie van verantwoordelijkheid respectievelijk macht? Op grond van welke argumenten en overwegingen wordt er afgeweken van een bestendige politieke lijn op het terrein van de *trias politica* en de *checks and balances*? Kan de regering – anders gezegd – aangeven welke doorslaggevende argumenten er zijn om in dit kader af te wijken van de bestaande verdeling van verantwoordelijkheid tussen de minister van Binnenlandse Zaken en de minister van Justitie?

De regering beoogt met het wetsvoorstel een nieuw politiebestedel in te voeren dat in overwegende mate afwijkt van de traditionele inrichting en organisatie van de politie, aldus de leden van de **D66**-fractie. Sedert 1851 is er immers altijd voor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de politie en de verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening van de politie in belangrijke mate aan het lokale bestuur te laten. De politiezorg is van oudsher – en hier duiden deze leden op de politiehistorie sedert de middeleeuwen – een grotendeels lokale aangelegenheid geweest. De centrale overheid heeft slechts geleidelijk invloed verworven, deels op grond van de gecentraliseerde verantwoordelijkheid voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten, deels omdat de kleinste gemeenten niet zelfstandig in een politieorgaan konden voorzien. De Politiewet van 1957 gaf hier uitdrukking aan. Ook in het nog vigerende politiebestedel dat een kleine twintig jaar geleden wettelijk werd verankerd, kwam deze gedeelde verantwoordelijkheid van centraal en decentraal bestuur terug. De noodzakelijk geworden schaalvergroting van de korpsen en de grotere betrokkenheid van de Rijksoverheid door meer bevoegdheden van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, werd in de Politiewet 1993 gecombineerd met een primaire verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur voor de organisatie en inrichting van de regionale politiekorpsen. Aldus ontstond een zekere balans tussen centrale en lokale verantwoordelijkheden en tussen bestuurlijke en justitiële invloed op de politiefunctie. Het komt deze leden voor dat met het voorliggende wetsvoorstel deze balans nu grotendeels wordt doorbroken. De politie wordt immers volledig centraal georganiseerd onder verantwoordelijkheid van het Rijk zonder noemenswaardige invloed van het decentrale bestuur op het beheer. Dit terwijl op het centrale niveau niet langer meer sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid van de voor het openbaar bestuur verantwoordelijke minister en de minister die primair aanspreekbaar is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Er is immers nog maar één politieminister over.

De leden van de D66-fractie menen dat het de regering had gesierd wanneer in de onderbouwing van deze fundamentele wijziging van het politiebestedel meer aandacht was geschonken aan de historische dimensie die verbonden is met een tweetal kernbeginselen van onze staatsinrichting, te weten het principe van de decentrale eenheidsstaat en het uitgangspunt van verdeling van machten door *checks and balances*. Het heeft hen teleurgesteld dat de regering vooral aandacht heeft geschonken aan de uitvoeringspraktijk van het afgelopen decennium. Zij nodigen de regering nadrukkelijk uit om een nadere beschouwing te geven over de relatie van het voorgestelde politiebestedel met de door hen genoemde kernbeginselen.

Deze leden vragen zich verder af of in het wetsvoorstel niet een te grote verantwoordelijkheid toekomt aan de minister van Veiligheid en Justitie. Zij wijzen er op dat door het onderbrengen van de volledige verantwoordelijkheid voor de politie en het veiligheidsbeleid – inclusief de verantwoordelijkheid voor de brandweezorg en de crisisbeheersing en rampenbestrijding – bij de minister van Veiligheid en Justitie een concentratie van aandachtsvelden en machtsuitoefening rond veiligheid heeft plaatsgevonden. De minister is immers ook al verantwoordelijk voor het Openbaar Ministerie, de nationale coördinatie van terrorismebestrijding, de executie van straffen en delinquentenzorg. Op nationaal vlak vindt nu geen afweging van belangen meer plaats in een dialoog en overleg tussen meerdere verantwoordelijke ministers, zoals dit tot voor kort verzekerd was via de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Deze leden vinden dit een bedenkelijke ontwikkeling. Is de regering het met hen eens dat juist in deze situatie voorkomen moet worden dat de minister van Veiligheid en Justitie zich al te zeer gaat bezighouden met de taakuitoefening van de politie en dat hij uiterste terughoudendheid dient te betrachten in geprofileerde opvattingen en activiteiten die het gezag over de politie kunnen beïnvloeden? Dit gezag ligt immers niet bij de minister doch bij de burgemeester en de officier van justitie. Deze leden zouden graag een verzekering van deze uiterste terughoudendheid willen ontvangen.

Om de voorgestelde hervorming van de politie als positief te kunnen beoordelen, achten de leden van de **GroenLinks**-fractie het van belang dat er voldoende *checks and balances* zijn ingebouwd en dat de democratische controle op het gezag en beheer voldoende – bij voorkeur beter dan nu – zijn gewaarborgd. Met dit wetsvoorstel breekt de regering met het principe «beheer volgt gezag». Het doorbreken van de traditionele scheiding van beheer – dat vóór de installatie van het huidige kabinet bij het ministerie van BZK was ondergebracht – en justitieel gezag, betekent een inperking van de *checks and balances*. Bovendien wordt het beheer met dit voorstel verder gecentraliseerd. In hoeverre meent de regering dat het gebrek aan scheiding der machten is gecompenseerd door middel van andere controlemechanismes? Kan de regering aangeven in welke Europese landen een scheiding van beheer en justitieel gezag al langer bestaat en hoe de *checks and balances* daar zijn geregeld?

Het lid van de **SGP**-fractie rekent de rechtsstatelijke inbedding van de nationale politie tot een mogelijk risico van het nieuwe bestel. Directe of indirecte democratische controle en het afleggen van verantwoordelijkheid door bestuurders en gezagsdragers behoren naar de opvatting van dit lid tot de essentiële elementen van de rechtsstaat, aangezien het bij de uitoefening van de politietaak gaat om de uitoefening van het geweldsmonopolie. Graag een reactie van de regering.

4. Rechtspersoonlijkheid en ministeriële verantwoordelijkheid politiekorps

Artikel 27 van het wetsvoorstel bepaalt dat de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. In de tekst van het wetsvoorstel noch in de toelichting wordt aangegeven dat de term «beheer» anders wordt gehanteerd dan in de gangbare betekenis van «bestuur». In de Nederlandse staatsrechtelijke verhoudingen kan slechts worden bestuurd onder volledige politieke verantwoordelijkheid. In het Mondeling Overleg van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer op 22 november 2011¹ heeft de minister van Veiligheid en Justitie aangegeven dat het beheer van het landelijke politiekorps bij de minister zelf ligt. De leden van de **VVD**-fractie stellen echter vast dat met de formulering van artikel 27 de korpschef de korpsbeheerder is. Het bevreemdt deze leden dat in het wetsvoorstel juist hiervoor is gekozen.

In de nieuwe Politiewet zal de staatsrechtelijke anomalie worden opgeheven die bestaat in de figuur van de huidige regiokorpsbeheerder. Daar is naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie alle reden toe: het grootste probleem van het beheer in de huidige wet en tevens de voornaamste aanleiding voor dit wetsvoorstel is immers dat de 25 korpsbeheerders een zodanig autonome positie hebben, dat zij niet alleen slechts gebrekkig – direct of indirect – kunnen worden gecontroleerd door een volksvertegenwoordiging (het zogenoemde «democratisch gat»), maar ook dat de aansturingsmogelijkheden voor de minister van Veiligheid en Justitie beperkt zijn. Deze situatie wordt in dit wetsvoorstel beëindigd, maar vervolgens wordt op centraal niveau een vergelijkbaar, zo niet gewichtiger probleem geschapen. Gaat het bij de huidige korpsbeheerders namelijk nog om burgemeesters – bestuurders dus – in dit wetsvoorstel worden al hun bevoegdheden in handen gelegd van de korpschef, een ambtenaar, als ware de politie een zbo. Een dergelijke stap bij de verdeling van staatsmachten is in de Nederlandse staatkundige ontwikkeling nooit eerder genomen, in ieder geval niet in de sfeer van het geweldsmonopolie. Het is voor deze leden duidelijk dat aan het nemen van een besluit met een dergelijke vergaande strekking wel zeer gewichtige redenen ten grondslag zouden moeten liggen. Deze leden vragen of de rechtsfiguren van beroep en aanwijzing wel in de plaats kunnen komen van een normale ministeriële verantwoordelijkheid voor het beheer en daarmee voor de (landelijke) sterkteverdeling. Deze leden wijzen andermaal op het fundamentele karakter van een keuze voor de eigen, niet slechts gemandateerde beheersverantwoordelijkheid van de korpschef.

Met de Raad van State constateren de leden van de VVD-fractie dat de korpschef in dit wetsvoorstel niet ondergeschikt zal zijn aan de minister en aan het hoofd zal staan van een min of meer zelfstandige organisatie, die niet onder directe en volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal komen te staan. Hieraan doet niet af, zo menen zij, dat het vaststellen van de politiebegroting door de minister geschiedt en dat hij de mogelijkheid heeft van het geven van aanwijzingen aan de korpschef. In de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen gelden aanwijzingen als een zeer zwaar dwangmiddel en zijn deze reeds om die reden een zeldzaamheid. Het is ook niet goed voorstelbaar als in het verkeer tussen minister en korpschef steeds met aanwijzingen zou moeten worden gewerkt; daarmee is de werking van de wet sterk afhankelijk gemaakt van goede persoonlijke verhoudingen, zeker in de praktijk van alledag. Diezelfde praktijk bij andere, reeds bestaande zelfstandig bestuursorgaanachtige (zbo-achtige) constructies laat steeds weer zien dat er altijd spanning ontstaat met de politieke verantwoordelijkheid van de minister, hetgeen al snel aanleiding kan geven tot positieconflicten. Gelet op de ervaringen met de huidige

¹ Kamerstukken I 2011/12, 30 880, C.

eveneens nogal autonome figuur van de 25 korpsbeheerders, is dat gevaar in het politiek gevoelige beleidsveld van de politie zeker niet denkbeeldig. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in de toelichting alsook in de Tweede Kamer de formulering van artikel 27 gemotiveerd met de stelling dat de korpschef «de ruimte» moet krijgen. Wil de regering aan deze leden aangeven wat hiermee precies wordt bedoeld? Geeft het belast zijn met de leiding in de zin van de operationele leiding, met de leiding van de bedrijfsvoering alsmede met het voorbereiden van de begroting, niet alle ruimte om deze organisatie te leiden? Als die niet voldoende zou zijn, kan de benodigde ruimte dan niet eenvoudig worden geschapen met een helder mandaat?

Met de eigen verantwoordelijkheid voor het beheer en de eigen rechtspersoonlijkheid zal het landelijk politiekorps geen deel uitmaken van het departement. De politie dreigt daarmee zelfs op grotere afstand te worden geplaatst dan het Openbaar Ministerie, zo niet formeel dan toch psychologisch en politiek. Waar het gaat om het Openbaar Ministerie zijn er goede redenen voor die afstand; deze leden gaan er echter niet vanuit dat deze redenen ook van toepassing kunnen zijn op de landelijke politie. Indien de regering hierop een andere visie heeft zouden de leden van de VVD-fractie zich gaarne een oordeel vormen over de onderliggende motivering daarvan. Waarom is niet gekozen voor een heldere en staatsrechtelijk correcte oplossing zoals die voor de AIVD? Deze dienst, in vele opzichten vergelijkbaar met de politie, maakt deel uit van het ministerie van Binnenlandse Zaken en het hoofd van de dienst maakt deel uit van de bestuursraad van dat departement. Het hoofd valt daarmee niet onder een directeur-generaal maar staat daarmee hiërarchisch op dezelfde hoogte.

De ongewoon niet-hiërarchische positie van de korpschef ten opzichte van de minister wordt volgens de leden van de VVD-fractie nog versterkt doordat voor de landelijke politie rechtspersoonlijkheid is voorzien. Ongeacht wat door de regering wordt bedoeld met rechtspersoonlijkheid *sui generis* komt het zbo-karakter van de politieorganisatie zo nog dichterbij. De minister van Veiligheid en Justitie heeft weliswaar in de Tweede Kamer betoogd dat van een zbo geen sprake is en ook al zou met deze wet formeel geen zbo ontstaan, dan nog plaatsen deze leden bij deze zelfstandigheid grote vraagtekens. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt de rechtspersoonlijkheid gemotiveerd als zijnde van belang voor de regionale en lokale inbedding van de politie. Gaarne krijgen deze leden van de regering een uiteenzetting van wat hier precies wordt bedoeld en om welke gewichtige redenen voor rechtspersoonlijkheid wordt gekozen. Zij vragen de regering daarbij een vergelijking te maken met de staatsrechtelijke inbedding van de krijgsmacht, waarvoor rechtspersoonlijkheid in geen dele wordt overwogen. Zijn niet juist de te houden onderscheiden driehoeksoverleggen de gremia waar regionale en lokale inbedding gestalte moet krijgen vanwege de daar op te stellen integrale beleidsplannen?

Ten aanzien van de verhouding van de minister tot de landelijke korpschef valt de leden van de **PvdA**-fractie een aantal zaken op. Artikel 27.1 zegt dat de korpschef belast is met de leiding en het beheer van de politie, die volgens artikel 26 een eigen rechtspersoonlijkheid heeft. Wat betekent «leiding» hier precies en hoe verhouden die leiding en de rechtspersoonlijkheid zich tot de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister? Welk type rechtspersoon staat de regering hierbij voor ogen? In artikel 29.1 wordt een aantal handelingen van de korpschef genoemd die de instemming behoeven van de minister. Is het niet zo dat – in het licht van de ministeriële verantwoordelijkheid – alle handelingen van de korpschef de instemming van de minister behoeven en dat alleen voor de genoemde handelingen vooraf instemming nodig is?

De leden van de **D66**-fractie staan kritisch ten opzichte van de keuze om de nationale politie een eigen rechtspersoonlijkheid te geven en in een *sui generis* constructie te positioneren. Dat niet gekozen is voor een zelfstandig bestuursorgaan kunnen deze leden billijken, dat zou immers van de politie te zeer een eigen zelfstandige organisatie maken. De zwaarmacht van de overheid mag nooit een te autonome betekenis en positie verkrijgen binnen een rechtsstaat. De gebrekkige maatschappelijke en democratische inbedding van zelfstandige bestuursorganen – deze leden hanteren de formulering van de regering – kan licht deze suggestie meebrengen. De redengeving van de regering om het korps niet onder het ministerie te brengen als een departementale dienst of een agentschap kan deze leden echter niet overtuigen. De regering meent dat zulks niet recht zou doen aan het feit dat de politie primair ten dienste staat van het lokaal gezag, omdat politiewerk immers primair lokaal werk is. Dat moge zo zijn, aldus deze leden, maar dat is toch vooral een argument tegen een nationaal georganiseerde en beheerde politie. De regering kiest daar echter wel voor. Als er zonder enig voorbehoud sprake dient te zijn van een volstrekte ondergeschiktheid van de korpschef aan de minister, zoals de regering zelf stelt, zou dan niet zonder enig voorbehoud moeten worden gekozen voor een direct onder de minister vallende dienst in plaats van een «net iets minder» zelfstandig bestuursorgaan? Zeker de positie van de korpschef moet naar het oordeel van deze leden volstrekt ondubbelzinnig zijn; hij dient te opereren in ondergeschiktheid aan en onder de verantwoordelijkheid van de minister. Dat sluit niet uit dat aan de korpschef ook eigenstandige bevoegdheden kunnen worden geattribueerd. Waarom, zo vragen deze leden, kan de verhouding tussen minister en landelijke korpschef niet worden gemodelleerd naar het voorbeeld van de huidige verhouding tussen korpsbeheerder en regionale korpschef, of die tussen de minister en de leiding van het KLPD? Deze leden menen met de Raad van State dat de eigen rechtspersoonlijkheid van het korps en de onhelderheid omtrent de volledige ondergeschiktheid van de korpschef onwenselijk zijn. Hoe kan de politieke controle en invloed op de begroting van het korps landelijke politie door het parlement voldoende verzekerd worden als de politiebegroting geen onderdeel uitmaakt van de departementale begroting? Deze leden zien een nadere motivering van de regering voor deze keuze met belangstelling tegemoet.

De regering kiest ervoor de politie in een afzonderlijke rechtspersoon onder te brengen. Niettemin is de korpschef, als voorzitter van deze rechtspersoon, volledig ondergeschikt aan de minister, aldus de leden van de **GroenLinks**-fractie. Kan de regering het verschil uitleggen tussen deze situatie en de situatie waarin de politie zou zijn ondergebracht bij het ministerie en op deze wijze hiërarchisch ondergeschikt zou zijn aan de minister? Wat is de meerwaarde van het instellen van deze rechtspersoon? In welk opzicht kan de korpschef zijn zelfstandige positie waarmaken? Graag een reactie.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt bijzondere aandacht voor het voorgestelde artikel 27, eerste lid, waarin is bepaald dat de korpschef is belast met de leiding en het beheer van de politie. Hoe moet de positie van de korpschef worden gezien? Hij is ondergeschikt aan de minister, maar is blijkbaar geen departementaal ambtenaar. De minister kan wel aanwijzingen geven aan de korpschef, begrijpt dit lid. Gegeven de relatie tussen de minister en de korpschef vraagt hij hoe kan of moet worden voorkomen dat de minister kan worden aangesproken door het parlement voor volstrekt lokale zaken wat betreft het beheer van de politie. Dit lid vraagt de regering ook naar verduidelijking van de betekenis van de rechtspersoonlijkheid van het nationale politiekorps. Blijkbaar is het een

agentschap noch een zelfstandig bestuursorgaan. Graag een reactie van de regering.

5. Territoriale indeling politiekorps

Samenhang met bestuurlijke en gerechtelijke indeling

Voor de indeling in tien regio's is aansluiting gezocht bij de indeling van de arrondissementen in het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart (GK). Zijn de huidige 25 politieregio's nog geheel georiënteerd op de gemeentelijke en provinciale indeling, in de wetsvoorstellen over de GK en de Politiewet wordt volgens de leden van de **VVD**-fractie de bestuurlijke hoofdstructuur van Rijk, provincies en gemeenten in feite doorbroken. Provinciegrenzen worden doorsneden of blijven buiten beeld, de commissaris der Koningin is uit de Politiewet verdwenen en de pas ingestelde veiligheidsregio's lijken minder relevant te zijn geworden. In de toelichting, noch in de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer zijn veel woorden gewijd aan de afweging van enerzijds het belang van een politieke indeling die de GK volgt en anderzijds van het belang van het in stand houden van een heldere en duidelijke structuur van het binnenlands bestuur. Kan de regering aan deze leden inzicht geven in de wijze waarop het resultaat van deze afweging tot stand is gekomen? Hoe verhoudt dit wetsvoorstel zich tot de Visienota Bestuur en bestuurlijke inrichting¹? Wordt de territoriale indeling van GK en Politie nu ook de maatstaf voor de bestuurlijke inrichting van ons land? Zou het in dit licht niet voor de hand hebben gelegen, zo vragen deze leden, de pas tot stand gekomen – naar behoefte samen te voegen – veiligheidsregio's tot uitgangspunt van territoriale indeling voor de politie te nemen? Wordt vergroting van de veiligheidsregio's naar de schaal van de voorgestelde politieregio's overwogen? Als het antwoord op die vraag logischerwijs bevestigend luidt, zou dat dan niet topprioriteit moeten krijgen? Zou de GK daarmee niet evenzeer recht kunnen worden gedaan?

In het wetsvoorstel is gekozen voor congruentie van de politieregio's met de arrondissementen van de gerechtelijke kaart. De leden van de **PvdA**-fractie vragen de regering waarom hiervoor is gekozen. Er zitten zeker ook voordelen aan die congruentie met de gerechtelijke kaart, maar zijn die voordelen zoveel groter dan congruentie met de veiligheidsregio's, waarvoor nog tamelijk recent (2010) een speciale wet is ingevoerd? Is de schaal van de veiligheidsregio's niet veel meer dan de arrondissementen gebaseerd op een natuurlijke bestuurlijke en maatschappelijke samenhang? Deze leden verzoeken de regering bij het beantwoorden van deze vraag over de keuze voor 10 regio's ook in te gaan op de rol van de politie in de maatschappij.

Voorts vragen de leden van de **D66**-fractie waarom gekozen is voor een indeling in tien regionale eenheden. Zij zien niet goed in waarom de gerechtelijke kaart per se leidend zou moeten zijn. De volledige samenloop van arrondissementen en regionale politie-eenheden kan voor de samenwerking tussen politie en justitie zeker nuttig zijn, maar doet als zodanig geen recht aan de structuren van het binnenlands bestuur. Evenmin wordt door de gerechtelijke kaart te volgen rekening gehouden met een evenwichtige verdeling van regionale eenheden over bevolkingsconcentraties. De provincies Noord-Brabant en Zeeland vormen samen met minder dan 3 miljoen inwoners bijvoorbeeld twee regionale eenheden, waar Overijssel en Gelderland met meer dan 3 miljoen inwoners slechts één regionale eenheid worden. Bij de vorming van de regionale eenheid Midden-Nederland (Utrecht, Flevoland, Gooi- en Vechtstreek) worden de provinciegrenzen niet gerespecteerd, wat bij andere regionale eenheden wel het geval is. De aanwezigheid van één of

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 047, nr. 1.

meerdere grote steden is kennelijk evenmin doorslaggevend voor de regionale indeling geweest. De nieuwe regionale eenheid Noord-Nederland kent twee steden met meer dan 100 000 inwoners, waar de regionale eenheid Oost-Nederland zeven steden van deze omvang omvat. Graag willen deze leden de regering vragen de dominantie van de gerechtelijke kaart voor de indeling van de politie-eenheden nog eens te beargumenteren en tevens aan te geven in hoeverre deze indeling aan de bestuurlijke en maatschappelijke samenhang van gebieden tegemoet komt. Deze leden zijn daar niet op voorhand van overtuigd.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt de regering hoe zij de indeling beziet in tien politieregio's in relatie tot de 25 veiligheidsregio's, zulks in het licht van de Visienota bestuur en bestuurlijke inrichting? Voorziet zij een aanpassing of vermindering van het aantal veiligheidsregio's?

Ontwikkeling naar justitiële oriëntatie politie

De leden van de **VVD**-fractie hebben begrip voor de behoefte die in de justitiële keten bestaat aan schaalvergroting ten behoeve van een effectieve(re) opsporing en criminaliteitsbestrijding. Deze leden zijn echter bezorgd dat een eenzijdige oriëntatie van de politie op de opsporingstaak, die onwillekeurig het gevolg zal zijn van de gekozen regio-indeling, zal leiden tot een justitiële politie die van nature weinig oog heeft voor de openbare orde in de brede, bestuurlijke betekenis als hiervoor beschreven. Hoe denkt de regering een dergelijke ontwikkeling te voorkomen anders dan door het laten opstellen van op zichzelf geduldige beleidsplannen?

Heeft de regioburgemeester ook een taak voor wat betreft het evenwicht in de taakvervulling van de politie of gaan daarvoor de gedachten toch meer uit naar de veiligheidsregio?

Het loslaten van het dualisme op ministerieel niveau, gevoegd bij andere ontwikkelingen waaronder de voorgestelde congruentie tussen de politieregio's en de gerechtelijke kaart, vergroot volgens de leden van de **PvdA**-fractie de kans op een meer justitiële oriëntatie van de politie. «Boeven vangen» krijgt daarmee dan voorrang op preventie, handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Is de regering het met deze leden eens dat een eenzijdige strafrechtoriëntatie van de politie moet worden voorkomen? Zo ja, hoe denkt zij dat te bewerkstellingen? Zou dit punt niet uitdrukkelijk aan de orde moeten komen bij de voorziene evaluatie van de wet na vijf jaar?

Een gevolg van een toegenomen justitiële oriëntatie zou kunnen zijn dat een «gemeentepolitie» in een ander jasje weer terugkeert. Nu al worden door de grotere concentratie van de politie op opsporing klassieke politietaken door anderen verricht: bijzondere opsporingsambtenaren (boa's), toezichthouders, stadswachten. Gemeenten hebben momenteel bij elkaar ongeveer 4 200 fte straattoezichthouders en handhavers in dienst, hetgeen veel middelen opslokt. Daarnaast is er nog een sterk in omvang toenemende particuliere veiligheidsindustrie. Hoe beoordeelt de regering deze ontwikkeling? Wat betekent dat voor de cultuur binnen de politie: versterkt dat niet de justitiële oriëntatie omdat preventie, toezicht en handhaving steeds meer aan anderen worden overgelaten?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt of niet het risico bestaat dat, nu ten gevolge van het wetsvoorstel er één minister over de gehele keten van politie, Openbaar Ministerie en rechtspraak zal gaan, een verzelfstandiging van de politie tot een justitiële politie zal kunnen optreden? Graag een reactie van de regering.

Aantal en schaalgrootte regio's

In het onderhavige wetsvoorstel wordt het probleem van de schaalgrootte het meest zichtbaar in de voorgestelde regio oost, menen de leden van de **PvdA**-fractie. Van vele kanten hebben deze leden vernomen dat deze regio met maar liefst 81 gemeenten voor de organisatie, uitvoering en maatschappelijke inbedding van het politiewerk onwenselijk wordt geacht. In het mondeling overleg dat de commissie Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer op 22 november 2011 met de minister van Veiligheid en Justitie had¹, stelde de laatste inzake het aantal regio's dat dat aantal niet per se tien moet zijn. In het (gewijzigde) wetsvoorstel is in artikel 25.3 opgenomen dat een politieregio bij ministeriële regeling kan worden opgedeeld. Betekent dit volgens de regering dat een dergelijke opdeling van een (politie)regio ook kan plaatsvinden zonder een opdeling van het corresponderende arrondissement van het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart? Artikel 74.2 zegt dat – anders dan bij de overige regio's – de evaluatie van de regio oost niet pas na vijf jaar, maar reeds na drie jaar plaatsvindt. Het is dus volgens het wetsvoorstel mogelijk dat over drie jaar op basis van genoemde evaluatie besloten wordt tot opdeling van de regio oost. Indien nu reeds van verschillende kanten belangrijke bezwaren tegen de grootte van deze regio worden ingebracht en de kans bestaat van een opdeling van deze regio op betrekkelijk korte termijn, ligt het dan niet in de rede om nu reeds af te zien van de invoering van deze grote regio, ook om onnodige (transactie)kosten te vermijden? Graag vernemen deze leden de visie van de regering op dit punt.

De regering heeft in het wetsvoorstel gekozen voor een onderverdeling in tien regio's. Gelet op de afmetingen van Nederland en de schaal die in het beoogde voorstel in de regio's bereikt wordt, lijkt dit de leden van de **CDA**-fractie een onnodig groot aantal. Waarom heeft de regering er niet voor geopteerd het aantal regio's te beperken tot bijvoorbeeld vijf of zes? Zou dat de effectiviteit van de nationale politie niet verder ten goede zijn gekomen?

Begrijpen de leden van de **ChristenUnie**-fractie het wetsvoorstel goed dat er in de regio oost straks 81 burgemeesters om tafel zitten om te spreken over de verdeling van de middelen en sterkte die aan de regio zijn toegewezen? Verwacht de regering dat door de regioburgemeester genomen besluiten met regelmaat worden aangevochten door een burgemeester? Verwacht hij in geval van een dergelijke aanvechting bij de minister dat dit invloed heeft op de bestuurlijke verhoudingen binnen de politieregio?

Kan de regering voor deze leden nog eens op een rij zetten wat er zal gebeuren om de veiligheidsregio's op een goede manier op de nieuwe politiestructuur te laten aansluiten, tegen de achtergrond van zorgen over de slagvaardigheid daarvan?

Voorziet de regering wat betreft de voorgenomen omvang van de politieregio's oost en noord – gelet op hun inwoneraantallen, aantallen steden, aantallen bestuurders, et cetera – niet het risico van toenemende bestuurlijke drukte, met alle mogelijke complicaties en vertraging van dien? Het lid van de **SGP**-fractie ontvangt graag een reactie op deze vraag.

Verder vraagt het lid van de **SGP**-fractie aandacht voor een mogelijke risico van de schaalvergroting. Hoe beoordeelt de regering het voordeel van schaalvergroting in relatie tot de afstand tot de werkvloer?

¹ Kamerstukken I 2011/12, 30 880, C.

6. Afstemming en samenwerking politie

Hoe ziet de regering in de regio's noord en oost de samenwerking tussen de regioburgemeester en vele tientallen burgemeesters, de hoofdofficier en fungerend hoofdofficieren van justitie, drie respectievelijk vijf voorzitters van veiligheidsregio's en drie respectievelijk twee commissarissen der Koningin, ieder met hun eigen bevoegdheden en belangen op veiligheidsgebied? Wil de regering aan de leden van de **VVD**-fractie aangeven hoe hier, zelfs bij een utopische overeenstemming over alle beleidsplannen, het ontstaan van grote bestuurlijke drukte kan worden voorkomen?

Deze leden vragen verder of de regering oog heeft voor het risico dat de veiligheidsregio's steeds meer zullen worden gemarginaliseerd en uiteindelijk zullen worden opgeofferd in het streven naar minder bestuurlijke drukte?

Het (gewijzigd) wetsvoorstel (artikel 41a) voorziet in de mogelijkheid dat in het gebied waarvan de grenzen samenvallen met de indeling in veiligheidsregio's, burgemeesters en de hoofdofficier van justitie tenminste eenmaal per jaar kunnen overleggen over het beleid en de taakuitvoering van de politie. Dit is echter niet verplicht, begrijpen de leden van de **PvdA**-fractie. Is de regering bereid er op aan te dringen dat dat overleg jaarlijks in elke regio plaatsvindt?

De regering geeft aan dat er bezuinigd moet worden en dat zij die bezuiniging denkt te kunnen realiseren door te snijden in de overhead en de bureaucratie, begrijpen de leden van de **SP**-fractie. Indien gekeken wordt naar de nieuwe politie dan kan worden vastgesteld dat er in ieder geval op verschillende terreinen nieuwe bureaucratie zal ontstaan, aldus deze leden. Derhalve zijn zij benieuwd waarop de opvatting van de regering dat er in de beoogde organisatie minder bureaucratie zal zijn, is gebaseerd. Ook vernemen deze leden graag welk bezuinigingsbedrag de regering op jaarbasis heeft ingeboekt voor besparing in de vorm van minder bureaucratie.

De organisatie van de nationale politie in een landelijke leiding, landelijke eenheid, ondersteunende diensten en regionale eenheden komt de leden van de **D66**-fractie als een logische indeling voor. Zij vragen zich wel af hoe de afbakening wordt bereikt tussen de taken van de regionale eenheden en die van de landelijke eenheid. Naar het deze leden voorkomt, is hier sprake van een grijs gebied. Kan de regering hier meer toelichting verschaffen? Met de Raad van State vragen deze leden zich wel af of de nieuwe politieorganisatie niet te gelaagd wordt. Er komt immers een landelijke laag bij, terwijl voorts voorzien wordt in lokale of bovenlokale basisteams, districten en regionale eenheden. Waarom zou dit de slagvaardigheid van de politie bevorderen?

De regering wil met het wetsvoorstel onder meer de bestuurlijke drukte terugbrengen, zo lezen deze leden in de toelichting. Kan de regering aangeven hoe dit wordt bereikt als op landelijk niveau zal worden overlegd tussen minister, college van procureurs-generaal en regioburgemeesters; op regionaal niveau tussen politiechef, regioburgemeester en hoofdofficier van justitie en tussen alle (veelal tientallen) burgemeesters en de hoofdofficier; en op basisteamniveau tussen de teamchef, de officier van justitie en de burgemeesters van de betrokken gemeenten? Wil de regering daar ook bij betrekken dat zij zelf aangeeft dat een nader overleg tussen burgemeesters op het niveau van de districten – die veelal samenvallen met de veiligheidsregio's – voor de hand ligt en voorts dat er uiteraard ook bestuurlijke afstemming moet bestaan tussen de veiligheidsregio's en de regionale eenheden, die immers in schaal niet samenvallen? Zoals de Raad van State aangeeft is het een nadeel dat de

functies van voorzitter van de veiligheidsregio en korpsbeheerder niet meer samenvallen, zodat de bovenlokale rampenbestrijding niet langer in handen is van functionarissen die op elkaar zijn ingespeeld. Daarom zal er des te meer noodzaak zijn tot frequent overleg en bestuurlijke oefeningen. Is, gelet op het bovenstaande, de doelstelling van vermindering van bestuurlijke drukte niet gelijk te stellen aan het achtenswaardig maar nutteloos najagen van een fictie, zo vragen deze leden.

De leden van de **GroenLinks**-fractie constateren dat het wetsvoorstel voorziet in vijf verschillende niveaus waarop besluitvorming plaatsvindt over de politie-inzet: de gemeentelijke driehoek, het regionaal overleg, de veiligheidsregio's, de eenheden en het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het valt te betwijfelen of een dergelijke organisatie de gewenste vergrote slagvaardigheid kan realiseren. Op welke wijze meent de regering te garanderen dat het risico van «bestuurlijke drukte» en van vertraging in de besluitvorming vanwege de vele afstemmingsmomenten, desondanks niet optreedt? Aan de hand van welke criteria zal de politiecapaciteit worden toebedeeld aan de basiseenheden? Op welke wijze wordt gewaarborgd en ook gestimuleerd dat de basiseenheden zodanig samenwerken dat de politiecapaciteit in onderling overleg zo efficiënt mogelijk wordt ingezet? De VNG heeft kritisch gereageerd op de voorgestelde indeling van de tien eenheden, omdat ze geen relatie heeft met de bestuurlijke relevante entiteiten. Kan de regering uiteenzetten op welke wijze ze rekening heeft gehouden met deze kritiek van de VNG¹?

Samenwerking en inlijving partners

Hoe gaat de samenwerking van de politie met de partners in de bestuurlijke keten nu verder vorm krijgen? Welk samenstel van nadere afspraken en zelfs nieuwe hulpstructuren zullen hier nodig zijn? De leden van de **VVD**-fractie denken hierbij niet alleen aan de reeds genoemde veiligheidsregio's, maar ook aan de talrijke provinciale, regionale en gemeentelijke diensten met handhavingstaken op het gebied van leefomgeving, milieu, veiligheid en sociale wetgeving, die direct raken aan de openbare ordetaken van de politie. Heeft de regering de extra bestuurlijke drukte onderkend die hiervan noodzakelijk het gevolg zal zijn?

Hoe denkt de regering een goede structurele samenwerking van «rood, wit, blauw en oranje», zoals bij rampenbestrijding, te borgen, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Op welke structurele wijze wordt de inbreng van de politie in het overleg van de veiligheidsregio's geregeld?

Met de door de regering beoogde introductie van de nationale politie is het zelfstandige bestaansrecht van de marechaussee volgens de leden van de **CDA**-fractie niet langer evident. Waarom heeft de regering er niet toe besloten de marechaussee onder te brengen in de nationale politie? Verder constateren deze leden dat de regering ervoor kiest om de bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD, ook niet onder te brengen bij de nationale politie. Om de expertise van deze diensten op de lange termijn te waarborgen lijkt het deze leden verstandig om een vorm van koppeling met het moederdepartement te laten bestaan. Tegelijkertijd staan de diensten op dit moment dermate los van de politie, dat dit naar verluidt regelmatig tot coördinatieproblemen leidt. Dat roept de vraag op waarom de regering op dit punt de structuur niet aanpast, en hoe zij, afziend van een structuurwijziging, genoemde coördinatieproblemen denkt op te lossen.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffienummer 149362.08.

7. Regioburgemeester

Democratische verantwoording

Een belangrijk oogmerk van de regering met dit wetsvoorstel is het scheppen van een coördinatiemechanisme voor de afstemming van beleidsprioriteiten van de gemeentebesturen op die van de landelijke autoriteiten en omgekeerd. Het voorstel introduceert daarvoor een nieuwe functionaris, de regioburgemeester. Deze spreekt namens alle burgemeesters in zijn of haar regio, beslecht ex artikel 39 van het voorstel geschillen, óók over de sterkteverdeling van politiepersoneel over de regio en stelt het regionaal beleidsplan vast. Het heeft de leden van de **VVD**-fractie getroffen dat de regioburgemeester over al deze activiteiten – waarbij hij inspanningsverplichtingen heeft, maar ook beslissingsbevoegdheid waar het betreft het belangrijke en politiek gevoelige onderwerp sterkteverdeling – aan niemand democratische verantwoording schuldig is. Hoewel een directe vergelijking met de positie van de huidige korpsbeheerders mank gaat, is de gevolgtrekking gewettigd dat hier andermaal een – wellicht zelfs groter – democratisch gat dreigt te ontstaan. Deze leden vragen zich af of dit acceptabel is voor het creëren van wat niet meer is dan een hulpstructuur, waarvoor slechts met gekunstelde redeneringen politieke dekking is te construeren. Dat laatste is al helemaal niet meer mogelijk voor de rol van de regioburgemeester als adviseur bij de verlening van politiebijstand ex artikel 56, waar diens advies in de praktijk altijd de doorslag zal geven. Waarom is voor het vervullen van deze taken niet gekozen voor de voorzitters van de veiligheidsregio's? De positie en de bevoegdheden van deze functionarissen, alsmede de controle daarop zijn uitputtend wettelijk geregeld. Weliswaar zijn er soms meerdere – maar maximaal vijf – voorzitters van een veiligheidsregio in het gebied van een politieregio, maar dat aantal spoot op natuurlijke wijze met de noodzaak voor het Openbaar Ministerie – zoals ook aangegeven in de memorie van toelichting bij de Invoeringswet van de Politiewet – om onder de nieuwe wet te werken met meerdere fungerend hoofdofficieren per politieregio. Is de regering van mening dat de regioburgemeester werkelijk toegevoegde waarde heeft boven die van de voorzitters van de betreffende veiligheidsregio's?

In het wetsvoorstel staat dat de minister de regioburgemeester aanwijzingen kan geven om het regionale beleidsplan aan te passen aan het nationaal beleid (artikel 40). Wat betekent dit voor de (gezags)positie van de regioburgemeester? Bestaat zo niet het gevaar dat hij in beheerszaken als een «zetbaas» van de minister wordt gezien, zo vragen de leden van de **PvdA**-fractie. Hoe is de democratische controle op het functioneren van de regioburgemeester georganiseerd? Aan wie legt de regioburgemeester verantwoording af voor zijn taak als regioburgemeester?

Net als het relatief grote aantal regio's waar de regering op uitkomt, wekt de positie van de regioburgemeester de indruk van een wat gekunsteld compromis. Hoewel er bezwaren kleven aan het uithollen van de rol van de burgemeester, kunnen de leden van de **CDA**-fractie zich voorstellen dat de invoering van de nationale politie dit nu eenmaal met zich meebrengt. Het tegelijkertijd introduceren van tien regioburgemeesters heeft echter iets halfslachtigs. Ook de democratische verantwoording door degenen die deze rol vervullen heeft iets gekunstelds. Zij zijn verantwoording schuldig aan hun gemeenteraad, maar niet voor zaken die plaatsvinden in een regio die de reikwijdte van diezelfde gemeenteraad overstijgt. Kan de regering daarom uiteenzetten waarom zij niet heeft geopteerd voor een systeem zonder regioburgemeesters, waarbij de minister van Veiligheid en Justitie zelf de rol vervult die nu aan de regioburgemeesters is toebedeeld? Verder vragen deze leden hoe de

regering zich het afleggen van verantwoording door de regioburgemeesters voorstelt.

De leden van de **PVV**-fractie vragen of het mogelijk is dat de taken van een regioburgemeester kunnen conflicteren met de taken van diezelfde persoon in de hoedanigheid van burgemeester van de eigen gemeente. Deze persoon heeft immers zowel de belangen van de eigen gemeente te behartigen (en dient daarover ook verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad), als de belangen van alle gemeenten onder de eigen regio, inclusief de eigen gemeente. Wie oefent hierop controle uit en op welke wijze?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt de regering wat er is geregeld rondom de politiek-bestuurlijke inbedding van de regioburgemeester en de democratische controle op diens functioneren. Ziet dit lid het goed dat hij geen verantwoordingslijn naar de burgemeesters in de regio heeft? Moet deze functionaris worden gezien als regionaal, gemeentelijk of rijksorgaan? Is er wel sprake van een verantwoordingslijn naar de minister (die hem wel aanwijzingen kan geven)?

Rol en positie

De leden van de **VVD**-fractie hebben een aantal vragen over de juridische en praktische gang van zaken in het verkeer tussen regioburgemeester en minister en/of korpschef, en tussen regioburgemeester en burgemeesters in de politieregio. Tegen een besluit tot beslechting van een geschil tussen burgemeesters over bijvoorbeeld de sterkteverdeling door de regioburgemeester, staat beroep open bij de minister. Echter de korpschef is in het voorstel belast met het beheer en heeft daarmee een zelfstandige positie in de sterkteverdeling verkregen. In hoeverre is de korpschef als korpsbeheerder gebonden aan de beslissingen in geschillen – over bijvoorbeeld de sterkteverdeling tussen burgemeesters – die door een regioburgemeester worden genomen bij het vaststellen van het beleidsplan? Is de regering bij verschil van inzicht tussen minister en korpschef over de te nemen beslissing in beroep tegen vaststelling van het beleidsplan door de regioburgemeester, van mening dat de minister aan de korpschef zo nodig een aanwijzing moet geven?

Het verbaast de leden van de **PvdA**-fractie dat er ten aanzien van de regioburgemeester zo weinig is geregeld in het wetsvoorstel, terwijl de regioburgemeester knopen kan doorhakken bij de vaststelling van het regionaal beleidsplan (artikel 39.2). Hoe zou de regering de staatsrechtelijke positie van de regioburgemeester willen omschrijven? Hoe precies is de politiek-bestuurlijke inbedding van de regioburgemeester geregeld?

In diverse gemeenten bestaat de vrees dat de regioburgemeester uiteindelijk een soort superburgemeester zal zijn (of worden), die reële zeggenschap krijgt over de politie-inzet in de gemeenten die onder de betreffende regio vallen, aldus de leden van de **PVV**-fractie. Kan de regering hierop reageren?

De regioburgemeester is een nieuwe figuur in ons staatsrechtelijk bestel. De leden van de **D66**-fractie achten het denkbaar dat via deze figuur het lokale bestuur nauw betrokken wordt bij afwegingen en besluiten op het regionale en landelijke niveau. De keuze van de regering om per regio de burgemeester van de gemeente met de meeste inwoners met deze taak te belasten, kunnen deze leden billijken, hoewel ook andere keuzes mogelijk waren geweest, zoals aanwijzing door de burgemeesters in de regio of het bij toerbeurt vervullen van deze functie door de voorzitters van de veiligheidsregio's in het gebied.

Het is deze leden evenwel vooralsnog duister wat de exacte positie en verantwoordelijkheid van de regioburgemeester is. De regering heeft bewust afgezien van het toekennen van enige bevoegdheid aan de regioburgemeester, anders dan het in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie vaststellen van het regionaal beleidsplan en het jaarverslag indien geen unanimiteit onder de burgemeesters is bereikt. Voorts krijgt de regioburgemeester enkele malen adviesrecht, wordt hij gehoord over de landelijke beleidsdoelstellingen en dient hij te overleggen met de politiechef en de hoofdofficier van justitie. Voor het overige legt het wetsvoorstel de regioburgemeester voornamelijk verplichtingen op, variërend van het horen van de burgemeesters in de regio over door de minister voorgenomen benoemingen en het toezenden van stukken aan de minister en de korpschef, tot het stukken in overeenstemming brengen met beslissingen van de minister en het uitvoeren van aanwijzingen van de minister ten aanzien van het beleidsplan. Uit de wettekst maken deze leden op dat de regering de figuur van de regioburgemeester voornamelijk ziet als een ondergeschikte uitvoerder van ministeriële besluiten hetgeen een bijna ambtelijke verhouding veronderstelt. In de toelichting op het voorstel wordt niet meer duidelijkheid geschapen. Wel wordt hierin nog een bemiddelende rol van de regioburgemeester genoemd bij discussies over extra bijstand van buiten de regio. Deze rol is echter niet in de wet vastgelegd of met bevoegdheden omgeven. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de minister van Veiligheid en Justitie laten weten een belangrijke taak voor de regioburgemeester te zien weggelegd om het bevoegd gezag te vertegenwoordigen, knopen door te hakken waar dat nodig is, bestuurlijk aanspreekpunt, spil en aanvoerder te zijn in de regio en grote broer te spelen voor de burgemeesters van kleinere gemeenten. Er worden aldus, zo menen deze leden, aan de figuur van de regioburgemeester verantwoordelijkheden en rollen toegedicht die noch op de wet gebaseerd zijn noch op de structuur van het binnenlands bestuur, die immers geen hiërarchie tussen gemeenten en burgemeesters kent. Deze leden nodigen de regering uit om in haar antwoord nog eens te reflecteren op de regioburgemeester, diens taken en de wettelijke grondslag daarvoor. Zij menen op voorhand dat het beter is geweest dat ofwel de figuur van de regioburgemeester niet was gecreëerd ofwel dat hij duidelijk was gepositioneerd als de *primus inter pares* onder de burgemeesters in de regio en daartoe de benodigde bevoegdheden had verkregen.

Graag willen de leden van de **GroenLinks**-fractie meer duidelijkheid over de positie van de regioburgemeester. De regioburgemeester is verantwoordelijk voor het stellen van prioriteiten in het regionaal verleg met betrekking tot de inzet van de politiecapaciteit in zijn regio. Zijn er landelijke criteria, aan de hand waarvan deze prioriteiten worden gesteld, of is er enige begeleiding of mogelijkheid van consultatie op landelijk niveau indien de consequenties van de keuzes moeilijk zijn te overzien? Deze leden noemen als voorbeeld de situatie dat er meerdere risicovoetbalwedstrijden tegelijkertijd plaatsvinden. Deelt de regering de verwachting van deze leden dat de schaalvergroting de kans heeft vergroot dat de regioburgemeester voor dilemma's kan komen te staan wat betreft de inzet?

8. Lokaal gezag

Volgordelijkheid beheer en gezag

Kan de regering aan de leden van de **PvdA**-fractie toelichten hoe zij denkt te kunnen voorkomen dat landelijke prioriteiten gaan overheersen in de besluitvorming over de capaciteitsverdeling binnen de politie? Zijn er

reële mogelijkheden voor gemeenten tot beïnvloeding van de landelijke beleidsplannen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze krijgt deze beïnvloeding gestalte? Hoe worden de regionale beleidsplannen opgesteld? Kiest de regering daarbij voor een *bottom up* benadering, waarbij door de gemeenten – al dan niet via de veiligheidsregio's – de bouwstenen worden aangedragen voor de opstelling van de regionale beleidsplannen, of is het een *top down* benadering, waarbij eerst het regionale beleidsplan wordt opgesteld (in wat soms een «Poolse Landdag» van alle burgemeesters in de regio wordt genoemd), dat vervolgens als kader dient voor lokaal veiligheidsbeleid?

Kan de regering ook aan deze leden toelichten hoe zij denkt te voorkomen dat de burgemeester in bepaalde concrete gevallen tegen de raad moet zeggen dat een gebrekkig politieoptreden is veroorzaakt door onvoldoende capaciteit, waarop hij geen reële invloed heeft? Als pendant van deze ontwikkeling: hoe groot acht de regering de kans dat de minister in een onmogelijke positie komt, omdat hij op alles aanspreekbaar wordt?

De regering meent dat het gezag van de burgemeester over het lokale onderdeel van de politie niet alleen voldoende geborgd wordt, maar zelfs wordt versterkt. De leden van de **D66**-fractie spreken hun aarzeling hierover uit. Hoewel door de regering het adagium «beheer volgt gezag» wordt gehanteerd, is de werkelijkheid veelal omgekeerd: gezag volgt beheer. Daarmee bedoelen deze leden dat wie verantwoordelijkheid voor het beheer van de politie uitoefent, in directe zin het beleid en de taakuitoefening van de politie kan beïnvloeden. Ontegenzeggelijk hebben de huidige korpsbeheerders en hoofdofficieren van justitie verregaande invloed op beleid en taakuitoefening van de politie. De korpsbeheerders worden daarin gesteund en gecontroleerd door de burgemeesters in de regio, die samen het regionaal college vormen. Deze beheersinvloed vloeit uit de regio weg. Het gezag van de burgemeesters komt hierdoor onder druk te staan. Bovendien zullen de basisteams door de schaalvergroting in de regel meer gemeenten omvatten dan thans het geval is, hetgeen betekent dat meer burgemeesters moeten concurreren om de lokale politiezorg van een en hetzelfde basisteam. In veel gevallen zal, zo vermoeden deze leden, het wettelijk verankerd driehoeksoverleg in feite een zeven- of achthoekoverleg blijken te zijn.

De regering beoogt het gezag te versterken door reeds bestaande instrumenten (opnieuw) wettelijk te verankeren, zoals de verantwoordingsverplichting van de burgemeester jegens de raad. Meent de regering werkelijk, zo vragen deze leden, dat hierdoor de grip van het lokale bestuur op de politie zal toenemen? Waarom heeft de regering aanvankelijk zelfs willen afzien van het wettelijk instemmingsrecht van de burgemeester met de benoeming van de lokale teamchef en wordt dit recht thans slechts geconditioneerd gegeven, afhankelijk van het benoemingenbeleid van de landelijke korpschef? Is de regering het met deze leden eens dat zulks niet direct de indruk wekt dat het lokaal gezag prioritair is?

De toelichting op het wetsontwerp formuleert het gezag van de burgemeester als de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie. Kan de regering bevestigen dat dit ook omvat de beslissingsbevoegdheid (al dan niet samen met de officier van justitie) over het beleid en de taakuitvoering van het lokale onderdeel van de politie? Zo nee, aan wie komt deze bevoegdheid dan toe? De toelichting stelt dat afspraken in de lokale driehoek worden gemaakt tegen de achtergrond van de voor die regionale eenheid vastgestelde doelstellingen ter verwezenlijking van de landelijke doelstelling. Deze leden nodigen de regering uit hierover nadere uitleg te verschaffen. Moeten de afspraken in de lokale driehoek bijdragen aan landelijke doelstellingen, mogen zij daarvan afwijken en wie beslist over eventuele strijdigheid? Begrijpen deze leden overigens goed dat de afspraken in de lokale driehoek de bereikbaarheid, beschikbaarheid en

aangiftemogelijkheden kunnen omvatten (aldus de toelichting) en dat deze onderwerpen dus niet tot het domein van het beheer, maar tot het domein van het gezag over de politie behoren?

De regering wil geen nadere voorziening treffen voor de betrokkenheid van het lokaal bestuur bij uitoefening van bevoegdheden over de politie door de minister van Veiligheid en Justitie, bijvoorbeeld door de instelling van een adviescollege van regioburgemeesters. Een regeling van overleg (artikel 19) volstaat naar haar oordeel. Naar de mening van deze leden doet dit onvoldoende recht aan de invloed die het openbaar bestuur dient te hebben op voor de taakuitoefening van de politie belangrijke onderdelen van het beheer. Graag vernemen deze leden hoe deze invloed op het Rijksbeleid ter zake goed kan worden vormgegeven.

De leden van de D66-fractie zijn huiverig voor de bureaucratie die met de voorbereiding, opstelling en vaststelling van een regionaal beleidsplan kan ontstaan. De regering gaat er van uit het regionale beleidsplan gebaseerd is op de integrale veiligheidsplannen die door de gemeenteraden worden vastgesteld en op hetgeen de burgemeesters in de regio mede op grond van hun hoorplicht aan prioriteiten verzamelen. Aan de andere kant zijn de landelijke doelstellingen en de vertaling daarvan voor de regionale eenheid leidend voor het beleidsplan. Ziet de regering voor zich dat slechts eens in de vier jaar een dergelijke exercitie wordt uitgevoerd, of dient het beleidsplan steeds te worden aangevuld en aangescherpt wanneer de landelijke doelstellingen worden bijgesteld? Dreigt, zo vragen deze leden, de beleidsplanning niet een erg formeel en hiërarchisch instrument te worden dat in de praktijk niet weerspiegelt wat de politie feitelijk in de regio doet? Indien het regionaal beleidsplan tot stand komt door samenvoeging en menging van landelijke doelstellingen, met de accenten van integrale veiligheidsplannen van tientallen gemeenten en politieprioriteiten, die door evenzeveel burgemeesters worden aangedragen, kan dan naar het oordeel van de regering nog sprake zijn van een optimale lokale democratische betrokkenheid en controle?

Kan de regering helder aan de leden van de **GroenLinks**-fractie uiteenzetten hoe en in welke volgorde de landelijke beleidsdoelstellingen, het regionaal beleidsplan en het integraal veiligheidsplan worden vastgesteld en welke prioriteiten leidend zijn bij conflicterende ambities? Zien deze leden het juist dat de landelijke doelen als eerste worden opgesteld en als gegeven dienen voor het regionaal beleidsplan, dat tevens is gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen? Als dat zo is, is de kans dan niet aanzienlijk dat het integraal veiligheidsplan achteraf weer moet worden aangepast aan de landelijke doelen en daarmee ook aan het regionaal veiligheidsplan? Op welke wijze wil de regering waarborgen dat de lokale prioriteiten volledig worden gerespecteerd en tegelijkertijd de landelijke beleidsdoelstellingen of prioriteiten van de minister kunnen worden uitgevoerd? Waarom heeft de regering niet gekozen voor een wettelijke basis voor het uitgangspunt dat de landelijke doelstellingen ruimte laten voor voldoende politie-inzet voor de lokale afspraken? Hebben de regioburgemeesters een bezwaar- of beroepsmogelijkheid ten aanzien van de keuzes die de minister in dit opzicht maakt? Welke ruimte heeft een burgemeester om in een concrete situatie een lokale prioriteit te verkiezen boven landelijke prioriteiten? Graag een reactie.

De regering maakt een onderscheid tussen beheer, waarvoor de minister de eindverantwoordelijkheid draagt en gezag, dat bij de burgemeesters ligt. Is de regering met de leden van de GroenLinks-fractie van mening dat de kwaliteit van het lokaal gezag ook afhankelijk is van de prioriteitstelling en daarmee van het juiste beheer van de politie?

Aan wie legt de regioburgemeester voor deze keuzes verantwoording af? Is de minister alleen betrokken als een andere burgemeester in beroep gaat tegen een betreffende keuze? Zo ja, waar en door wie wordt er verantwoording afgelegd ten aanzien van de politie-inzet? Is het de minister die verantwoording aflegt aan het parlement? Zo ja, acht de regering het nationaal parlement het meest geschikte gremium om controle uit te oefenen over lokale of regionale keuzes ten aanzien van de inzet van de politie? Welke mogelijkheden hebben gemeenteraden als het in hun gemeente vastgestelde integraal veiligheidsplan naar hun mening onvoldoende kan worden uitgevoerd als gevolg van het beleidsplan van de regionale eenheid? Welke ruimte hebben de niet-regioburgemeesters voor de lokale invulling van de in het regionaal overleg vastgestelde prioriteiten in hun eigen gemeente? Wat is daarbij de rol van de gemeenteraden?

De leden van de **ChristenUnie**-fractie hebben zorgen over de verhouding tussen het nationale beheer en het lokale gezag. De minister krijgt belangrijke bevoegdheden met betrekking tot het beheer van de politie, zoals in de toelichting op de nota van wijziging keurig inzichtelijk is gemaakt. Laat het wetsvoorstel ruimte voor de minister om «om het lokale gezag heen» te beheren? Welke waarborgen zijn daartegen opgenomen in het wetsvoorstel? Kan de regering haar visie op de verhouding tussen «beheer» en «gezag» op een fundamenteel niveau uiteenzetten? Hoe verhoudt de aanwijzingsbevoegdheid van de minister zich tot de gezags- en beheerverhoudingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel? Kan de regering de ter beschikking gestelde middelen en mankracht in enig opzicht «*labelen*»?

De regering stelt dat het regionale beleidsplan met de voor de regio beschikbaar gestelde middelen en sterkte zal moeten worden gerealiseerd. Moeten de leden van de ChristenUnie-fractie dit zo begrijpen dat de sterkte wordt toegewezen door de korpsbeheerder onder verantwoordelijkheid van de minister en dat het beleidsplan binnen die kaders moet worden opgesteld, of is er eerst sprake van een beleidsplan uit de regio's, waarna over de verdeling wordt beslist? Met andere woorden: volgt het beheer het gezag of volgt het gezag het beheer?

Wat betreft de verantwoording richting de gemeenteraden is de vraag van het lid van de **SGP**-fractie in hoeverre hier sprake is van versterking. Is de verantwoording door de burgemeester wat betreft diens uitoefening van het gezag niet reeds in de bestaande Gemeentewet vastgelegd? Is de ruimte voor de burgemeester niet beperkt tot de lokale prioriteiten? Is er wat de regeling van het driehoeksoverleg betreft, wel sprake van een versterkte inbedding van de politie op lokaal niveau, aangezien deze regeling reeds is opgenomen in de bestaande Politiewet? Verder vraagt dit lid om de verzekering dat de landelijke prioriteiten bij de taakuitvoering van de politie niet zodanig dominant worden dat de ruimte voor lokale prioriteiten verschrompelt. Zorg op dit punt wordt hem ingegeven door ontwikkelingen van de afgelopen tien à vijftien jaar van sluipende concentratie en centralisatie van gezag en beheer én door de primaire aandacht die in het wetsvoorstel is gelegen bij de versterking van de nationale sturing.

Beschikbaarheid politie

Heeft de regering begrip voor de vrees van de leden van de **VVD**-fractie dat in de praktijk van alledag het vervullen van de bestuurlijke openbare ordetaken door de politie kwetsbaar wordt, als gevolg van de afhankelijkheid van goede persoonlijke verhoudingen van de burgemeester als vragende partij, met de politieleiding?

Deze leden wijzen in dit verband meer in het bijzonder op de ontwikkeling, beschreven in het blad Gemeentestem door mr. dr. J. Koopman¹: «In de praktijk zien steeds meer gemeenten zich genoodzaakt om bijzondere opsporingsambtenaren en toezichthouders in dienst te nemen. Zij zijn door de minister wel getypeerd als «de oren, ogen, mond en tanden van de gemeente op straat». Er is niet veel fantasie voor nodig om daarin het ontstaan van lokale orde- en veiligheidspolitie te zien.» Heeft de regering oog voor het gevaar dat wij op weg zijn naar een tweedeling in de politiezorg: justitiële politie en openbare ordepolitie? Hoever wil de regering deze ontwikkeling laten doorgaan, ook gezien de hoge kosten die deze met zich meebrengt voor de gemeenten? Wat is de visie van de regering op het al dan niet blijven bestaan van één politie?

Na amendering van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heeft de burgemeester enige greep gekregen op de daadwerkelijke aanwezigheid van politiefunctionarissen zoals de wijkagent in zijn of haar gemeente, aldus de leden van de VVD-fractie. Zij hebben begrip voor het standpunt van de regering dat het stationeren van een basiseenheid politie in elke gemeente aan een flexibel functioneren van de politie in de weg zou staan. De minister van Veiligheid en Justitie heeft in dat verband aangegeven niet terug te willen naar de Rijkspolitie van vóór 1993. Deze leden zijn het daarmee eens maar wijzen er wel op dat de burgemeester – anders dan bij de Rijkspolitie toen er wél een basiseenheid per gemeente was – met lege handen staat bij het ontstaan van een niet voorziene behoefte aan politiecapaciteit in zijn gemeente en de prioriteiten door de regionale politiechef anders worden gesteld. Illustratief hiervoor is de tekst van artikel 56, waarin de burgemeester voor het verkrijgen van bijstand ter handhaving van de openbare orde zich moet wenden tot de korpschef; die wordt nu korpsbeheerder.

Ook bij uitzonderlijk goede integrale beleidsplannen kan het in de praktijk voorkomen dat forse discontinuïteiten ontstaan tussen al dan niet voorziene capaciteitsbehoeften en beschikbaarheid van politiepersoneel. Leniging daarvan door de gemeenten is slechts mogelijk tegen hoge, eveneens niet voorziene kosten door inzet van particulier bewakingspersoneel en/of bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's). Een voorbeeld daarvan is de bij de minister van Veiligheid en Justitie bekende recente situatie in Roermond, waar als gevolg van een tweetal grote rechercheonderzoeken in Limburg geen politiecapaciteit was voor het rechercheren en aanpakken van een grote, reeds lange tijd ernstige overlast gevende criminele jeugdgroep. Het komt deze leden voor dat bij de uitvoering van de komende integrale beleidsplannen, de voorzitter van de veiligheidsregio – en niet de regioburgemeester – in het systeem van de wet de aangewezen functionaris zou zijn om geschillen tussen burgemeester en politiechef te beslechten. Is de regering bereid op dit punt in de nabije toekomst een wetsvoorstel voor een aanvulling van de Wet op de Veiligheidsregio's in te dienen en zo niet, waarom niet?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben vragen aangaande het lokaal gezag ten aanzien van het politieoptreden en de democratisch inbedding ervan. Deze leden steunen het voornemen tot centralisatie van diensten in één – gedeconcentreerd – Politie Diensten Centrum. Het wetsvoorstel gaat echter verder daar er gekozen is voor algehele centralisatie van de politie in één landelijk politiekorps. Ook daar zijn argumenten voor aan te voeren, maar de zorgen van deze leden ontstaan onder meer door de onduidelijkheid over de materiële mogelijkheid voor een burgemeester om te beslissen over de inzet van politie in zijn gemeente, ook al blijft *de jure* zijn gezagspositie onaangetast.

Kan de regering aangeven welk percentage van de huidige politiesterkte onder het gezag van de burgemeesters valt? Streeft de regering ernaar dat percentage ook na de mogelijke invoering van de nieuwe wet tot

¹ Mr. dr. J. Koopman, «Hoe het bestuur uit het politiebestel verdween», *De Gemeentestem* 2012, afl. 3.

richtsnoer te nemen? In een brief van 25 januari 2012 aan de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer bepleit de voorzitter van de directieraad van de VNG¹ sterkere waarborgen «om te voorkomen dat bijvoorbeeld wanneer een ernstig misdrijf plaatsvindt, al te snel lokale recherche- en politiecapaciteit daarvoor wordt ingezet». Is de regering voornemens die waarborgen te verschaffen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, op welke wijze (zie artikel 36)? De burgemeester kan voor zijn beleid en optreden inzake de lokale veiligheidsituatie ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad.

De regering heeft ervoor gekozen de nationale politie in te delen in basisteams. Het ligt volgens de leden van de **CDA**-fractie voor de hand om het bepalen van de sterkte van de basisteams afhankelijk te maken van de aard en omvang van de huidige (en waar mogelijk de te verwachten) criminaliteit in het gebied dat een specifiek basisteam dient te bestrijken. Kan de regering aangeven of en zo ja, hoe zij dit gedaan heeft?

Een van de centrale dilemma's bij het organiseren van de politie is het combineren van bovenlokale en nationale criminaliteitsbestrijding enerzijds en lokale inbedding anderzijds, aldus de leden van de CDA-fractie. Zij vragen zich af of dit laatste aspect in het voorliggend voorstel voldoende gewaarborgd is. Weliswaar blijft het gezag bij de burgemeester, maar met name in kleine gemeenten zal zijn gemeente geen politieagenten meer herbergen. De agenten die zich in een nabij gelegen, grotere gemeente bevinden zijn weliswaar op afroep beschikbaar, maar missen de binding met de lokale gemeenschap. Waarom kiest de regering er niet voor om, juist nu het aantal gemeenten in Nederland de afgelopen jaren sterk is gekrompen, in iedere gemeente politie te stationeren?

Lokale, niet-politionele handhaving is sterk in opkomst begrijpen de leden van de CDA-fractie. Daarbij gaat het om particuliere veiligheidsdiensten, maar ook om door de overheid aangestelde ordehandhavers, zoals de door de voormalige burgemeester van Rotterdam geïntroduceerde «stadsmariniers». Verwacht de regering dat de introductie van de nationale politie dit proces zal versterken en zo ja, betekent dat dan dat lokale handavings- en toezichtstaken op termijn ook weer worden gecodificeerd?

Diverse gemeenten (bijvoorbeeld Roosendaal en in het bijzonder Roermond) hebben hun zorgen geuit over de basiscapaciteit waarover zij onder de nieuwe wet nog kunnen beschikken, aldus de leden van de **PVV**-fractie. Heeft de nieuwe wet negatieve effecten op de basissterkte waar gemeenten over kunnen beschikken? Is een basisinzet, waarover elke gemeente te allen tijde kan beschikken, onder de nieuwe wet gewaarborgd?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt hoe de regering de ontwikkeling beziet van het toenemend bestand van gemeentelijke toezichthouders en bijzondere opsporingsdiensten in relatie tot de wettelijke taak van de politie. Ziet zij een ontwikkeling die tendeert naar een gemeentelijke openbare ordepolitie?

9. Tot slot

De leden van de **VVD**-fractie vragen hoe de regering de rol van de commissaris der Koningin (CdK) ziet op het terrein van veiligheid en politie. In de toelichting wordt gesteld dat de CdK als Rijksorgaan bij het bewaken van de kwaliteit van het openbaar bestuur ook de rol van de

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffinummer 149362.08.

burgemeester als gezagsdrager over de politie kan betrekken.¹ Wat wordt met deze passage bedoeld en hoe ver reikt deze toezichthoudende rol van de CdK? Heeft de CdK ook toezicht te houden op de taakvervulling van de regioburgemeester bij diens optreden in die hoedanigheid?

Een rondgang langs experts op het gebied van de politie heeft de leden van de **CDA**-fractie geleerd dat deze experts zich zorgen maken over het niveau en de breedte van de specialistische kennis binnen de politieorganisatie. Het gaat daarbij in hoofdzaak om kennis die nodig is voor het effectief bestrijden van de georganiseerde misdaad. Met name daar waar het gaat om financieel-economische misdaad, aan onroerend goed gerelateerde criminaliteit en het zicht krijgen op activiteiten van de Italiaanse maffia in Nederland, zou de benodigde kennis mogelijk tekort schieten. Kan de regering ingaan op de manier waarop zij inhoudelijke expertise in de nieuwe structuur wil waarborgen?

De leden van de **PVV**-fractie vragen zich af wat de regering in artikel 41 van het wetsvoorstel bedoelt met »regelmatig«. Graag een reactie.

De regering geeft aan dat in 2012 het oude ICT-netwerk vervangen wordt door een nieuw landelijke ICT-netwerk. De leden van de **SP**-fractie vernemen graag in hoeverre deze belangrijke vervanging inmiddels is gevorderd, of alle tussentijdse doelstellingen zijn gehaald en of de financiële aannamen bij deze operatie juist blijken te zijn. In dat verband verzoeken deze leden de regering met name in te gaan op de in de brief van 14 december 2010² genoemde «beoogde efficiencywinst». Hoe groot is volgens de regering deze winst en waar wordt deze behaald?

De leden van de **D66**-fractie vragen een nadere toelichting van de regering op de benoemingstermijn van zes jaar van de korpschef. De verwijzing naar de benoemingstermijnen van politieke bestuurders overtuigt hen niet, het betreft hier immers geen bestuurder maar een ambtenaar van politie. Deze leden begrijpen overigens niet waarom de regering weigert de regioburgemeesters een instemmingsrecht te geven bij de benoeming van de korpschef. Is de regering bevreemd voor een moeizame procedure of duldt zij geen inmenging van het lokaal bestuur? Ook zijn deze leden verbaasd over de stellige bewering van de regering dat de korpschef iemand moet zijn uit de kring van de politie of met een politieachtergrond. De regering heeft hiervoor geen wettelijke basis willen scheppen, maar verklaart zich ook niet nader. Waarom is het wel mogelijk gebleken een voorzitter van het college van procureurs-generaal van buiten het Openbaar Ministerie aan te trekken en ook korpschefs van de regionale politie met een achtergrond in het lokaal bestuur of bedrijfsleven? Waarom is dit niet mogelijk voor de landelijke korpschef in het nieuwe bestel?

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt de regering waar de overtollig wordende stafmedewerkers van de huidige 25 regionale korpsen en de KLPD zullen worden ingezet.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie zien de reactie van de regering – bij voorkeur binnen vier weken – met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Broekers-Knol

De griffier voor dit verslag,
Van Dooren

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 880, p. 60.

² Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 231.