

Vergaderjaar 2005–2006

29 628

Politie

Nr. 25

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES EN VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 oktober 2005

Hierbij bieden wij u het standpunt van het kabinet aan met betrekking tot de evaluatie van de politieorganisatie en het IBO-rapport, modellen voor beheer van politie, «Beheer beheerst»¹ (bijgevoegd). Het rapport van de stuurgroep evaluatie politieorganisatie is u reeds bij brief van 7 juli toegezonden (Kamerstuk 29 628, nr. 23).

Het kabinet hecht er aan de wijzigingen in het politiebestel die het kabinet voorstelt in een breder perspectief te plaatsen. Daarom treft u gelijktijdig met dit kabinetsstandpunt ook onze reactie aan op het rapport «Politie in ontwikkeling» van de Raad van Hoofdcommissarissen en de notitie kern-taken politie¹.

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

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

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

HOOFDSTUK 1 EVALUATIE POLITIEORGANISATIE

1.1 Inleiding

Aan een onafhankelijke stuurgroep, onder voorzitterschap van mevrouw J.M. Leemhuis-Stout, is gevraagd om de politieorganisatie te evalueren. Het is één van de maatregelen die invulling geeft aan het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet, waarin is aangegeven dat de politie efficiënter en effectiever moet gaan opereren.

De opdracht¹ die de stuurgroep heeft meegekregen is om de verworvenheden en de knelpunten van de huidige politieorganisatie in beeld te brengen. Tevens is de vraag gesteld of de politieorganisatie voldoende toekomstbestendig is en duurzaam borg staat voor een adequate politiezorg, met inachtneming van nationale, regionale en lokale prioriteiten, of dat verdergaande aanpassingen van de politieorganisatie noodzakelijk zijn.

Op 30 juni jl. heeft de stuurgroep haar rapport met conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. In deze notitie geeft het kabinet haar reactie op het rapport van de stuurgroep.

Gelijktijdig met de evaluatie is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar mogelijke modellen voor beheer («Beheer beheerst») van de politie uitgevoerd. Het IBO-rapport wordt gelijktijdig met dit standpunt aan de Tweede Kamer gezonden. Zoals eerder aangegeven in de brief van de ministers van BZK en van Justitie over de evaluatie van de politieorganisatie wordt het kabinetsstandpunt over dit IBO-rapport geïntegreerd met dit kabinetsstandpunt over de evaluatie.

Deze notitie kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op de aanleiding voor de evaluatie van de politieorganisatie, de door de stuurgroep geconstateerde knelpunten in de huidige politieorganisatie en de aanbevelingen die door de stuurgroep zijn aangedragen. In bijlage 1 wordt per aanbeveling bondig aangegeven hoe het kabinet om wil gaan met de aanbevelingen van de stuurgroep Evaluatie politieorganisatie. In hoofdstuk 2 worden de uitgangspunten en de contouren van het gewijzigde bestel, dat het kabinet voorstaat, geschetst. In hoofdstuk 3 worden deze contouren nader uitgewerkt. In het slothoofdstuk 4 wordt kort teruggeblikt en nader ingegaan op het implementatietraject.

Dit kabinetsstandpunt over de politieorganisatie past in de bredere visie die het kabinet op de politie heeft. Daarom zal naast dit kabinetsstandpunt de Tweede Kamer gelijktijdig worden geïnformeerd over het standpunt van het kabinet inzake de visie op de politie zoals gepresenteerd door de Raad van Hoofdcommissarissen². In voorliggend standpunt zal op hoofdlijnen op deze reactie in worden gegaan. Gezien de samenhang zal daarnaast met dit kabinetsstandpunt een notitie aan de Tweede Kamer worden gezonden met betrekking tot de kerntaken van de politie.

1.2 Tien jaar Politiewet 1993: aanleiding evaluatie van de politieorganisatie

Met de invoering van de Politiewet 1993 zijn de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De reorganisatie van het bestel in 1993 is ingezet om de organisatie van de politie te verbeteren en een meer adequate taakuitvoering van de politie mogelijk te maken.

¹ Kamerstukken II 2004–2005, 29 628 nr. 5.

² «Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie», Raad van Hoofdcommissarissen, NPI, Den Haag, 2005.

Met deze reorganisatie zijn diverse verbeteringen gerealiseerd. Uit eerdere evaluaties is al gebleken dat door het opheffen van rijks- en gemeentepolitie de samenwerking binnen de politie sterk is verbeterd. De eerste jaren na de reorganisatie is de politie vooral intern gericht geweest op het verbeteren van de interne processen en op het vormen van eenheid binnen de regiokorpsen. Vooral de laatste jaren heeft de politie een professionaliseringslag gemaakt. Ook de stuurgroep wijst in haar analyse op de toenemende kwaliteit van het politiewerk, de positieve ontwikkeling van de prestaties en de innovatiekracht van de Nederlandse politie.

In 1998 heeft de eerste grote evaluatie van de Politiewet 1993 plaatsgevonden¹ die in 2001 is gevolgd door de evaluatie van de beleids- en beheerscyclus van de politie door de heer R. in 't Veld («Vooruitgang of regendans»). In deze evaluaties is een aantal knelpunten geconstateerd met betrekking tot de besturing, de organisatie en de werking van het bestel. Deze evaluaties hebben onder meer hebben geleid tot het aanpassen van de beleids- en beheerscyclus van de politie, het vaststellen van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en het afsluiten van prestatieconvenanten met de afzonderlijke korpsen. Dit beleid lijkt zijn eerste vruchten af te werpen. Uit de Politiemonitor Bevolking blijkt onder meer dat de burgers zich veiliger zijn gaan voelen en uit de rapportages van het Openbaar Ministerie blijkt dat het aantal zaken dat door de politie wordt opgelost gestegen is.

Naar de mening van het kabinet zijn echter nog niet alle knelpunten weggenomen. Vooral de mogelijkheden om vanuit het rijksniveau richting te geven aan het beleid van de politie, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen organen op regionaal niveau en de problemen bij interregionale samenwerking moeten verder verbeterd worden en hebben mede aanleiding gegeven tot de huidige evaluatie. Deze knelpunten hebben wij eerder in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel «Versterking rijksbevoegdheden»² en in de brief aan de Tweede Kamer over de evaluatie van de politieorganisatie³ eerder naar voren gebracht. Met het genoemde wetsvoorstel beoogt het kabinet een aantal van de geconstateerde knelpunten aan te pakken. In het wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld de ministers van BZK en van Justitie de bevoegdheid te geven de hoofdlijnen vast te stellen met betrekking tot het te voeren beleid door de politie op het vlak van taakuitvoering en beheer. Op basis van die hoofdlijnen worden door de ministers vervolgens doelstellingen per korps vastgesteld. Ook worden in dit wetsvoorstel de verantwoordelijkheden op regionaal niveau zodanig aangepast dat een meer transparante toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden ontstaat.

De laatste jaren is steeds meer energie gestoken in de samenwerking tussen de korpsen. Dit heeft geleid tot het ontstaan van diverse bovenregionale en landelijke samenwerkingsverbanden op zowel beheersmatig als operationeel gebied. Door het aanvaarden door de Tweede Kamer van het wetsvoorstel «Samenwerkingsvoorzieningen»⁴ is een wettelijk kader gecreëerd voor samenwerking tussen twee of meer politieregio's en tussen politieregio's en andere organisaties.

1.3 De door de stuurgroep geconstateerde verworvenheden en knelpunten

Het kabinet heeft met de evaluatie van de politieorganisatie beoogd de eisen in beeld te brengen die nu en in de nabije toekomst worden gesteld aan de politieorganisatie. Daarnaast wilde het kabinet de sterke punten en knelpunten in het huidige bestel laten inventariseren. De stuurgroep is gevraagd voorstellen te doen hoe die knelpunten kunnen worden wegge-

¹ Kamerstukken II 1997–1998, 25 195.

² Kamerstukken II, 2003–2004, 29 704.

³ Kamerstukken II, 2004–2005, 29 628, nr. 5.

⁴ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 703.

nomen en te adviseren over de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling van de politieorganisatie. Ook is de stuurgroep gevraagd in te gaan op de vraag of de, hiervoor genoemde, wetsvoorstellen «Versterking rijksbevoegdheden» en «Samenwerkingsvoorzieningen» de knelpunten voldoende aanpakken of dat verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op de door de stuurgroep geconstateerde verworvenheden en knelpunten.

Besturing huidige politieorganisatie

De stuurgroep is van mening dat de lokale inbedding en de dubbele gezagslijn, de aansturing van de politie door burgemeesters op het terrein van de openbare orde en hulpverlening en de aansturing door het openbaar ministerie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving, positieve elementen in de besturing van de huidige politieorganisatie zijn.

Bij haar analyse van de huidige inbedding van de politieorganisatie constateert de stuurgroep echter ook een spanning tussen het centrale en decentrale domein, waarbij beide domeinen op zoek zijn naar het juiste evenwicht. In een bestel waarin het beginsel «decentraal, tenzij» geldt, hebben de regio's zich, volgens de stuurgroep, te veel gericht op het decentrale niveau, terwijl het centrale niveau er niet in is geslaagd het «tenzij» vorm te geven en te bewaken. In de praktijk wordt vanuit rijksniveau sturing gegeven aan de politieorganisatie op basis van overleg, overreding en prestatiecontracten en in mindere mate op basis van wettelijke instrumenten. De stuurgroep constateert dat er een «dak» op de regio's ontbreekt waardoor het nationaal belang te weinig voor het voetlicht komt bij de autonome regio's.

Verder ziet de stuurgroep een knelpunt op het vlak van de feitelijke invulling van de taken van het regionale college en de in de praktijk gesignaleerde positionering van de korpsbeheerder ten opzichte van het regionale college. De functie van het regionale college is in de ogen van de stuurgroep als bestuurlijk orgaan uitgehold, mede door de dominante positie van de korpsbeheerder in het bestel. In dat verband ervaart de stuurgroep de verschillende «petten» van de korpsbeheerder (ondermeer als burgemeester van een centrumgemeente, maar ook als korpsbeheerder en voorzitter van zowel het regionale college als de regionale beheersdriehoek) als knelpunt.

De marginale rol van de gemeenteraden in het regionale beleid en de zwakke democratische inbedding van het bestel (het zogenaamde «democratische gat») ziet de stuurgroep ook als knelpunt. Direct gekozenen, noch op centraal, noch op decentraal niveau, kunnen rechtstreekse controle uitoefenen op het beleid en beheer van de korpsen.

Organisatie en werking huidige politieorganisatie

Als sterke punten van de huidige politieorganisatie ziet de stuurgroep de slagvaardigheid en flexibiliteit op operationeel niveau, de kwaliteit van het politiewerk, de positieve ontwikkeling van de prestaties, de innovatiekracht, de betrokkenheid van de werkvloer en de gevonden balans tussen preventie en repressie. Naast deze positieve punten constateert de stuurgroep dat hoewel de samenwerking binnen de politie sterk is verbeterd sinds de reorganisatie van de politie, deze samenwerking nog steeds onvoldoende is. De korpsen zijn nog te veel afzonderlijk bezig met het ontwikkelen en invoeren van veranderingen in de korpsen. Daarnaast constateert de stuurgroep dat een uniforme informatiehuishouding en informatiearchitectuur ontbreekt en dat er geen transparantie in de bedrijfsvoeringgegevens bestaat. Tevens ziet de stuurgroep de strategische flexibiliteit van de Nederlandse politie als knelpunt, waardoor landelijke veranderingen maar langzaam tot stand komen. Ook de omvang – schaalgrootte – van de kleinere korpsen wordt als knelpunt gemarkeerd. Zo constateert de stuurgroep dat in een aantal kleine regio's de (finan-

ciële) mogelijkheden om specialistische functies adequaat in te vullen en technologische ontwikkelingen bij te houden beperkt zijn. Tot slot is het ontbreken van een eenduidige inspectiefunctie en het ontbreken van een gemeenschappelijke en bestuurlijk afgedekte visie op het politiewerk als knelpunt benoemd.

De stuurgroep trekt de conclusie dat de voorstellen tot wijzigingen van de Politiewet 1993 van het kabinet (de wetsvoorstellen «Versterking rijksbevoegdheden» en «Samenwerkingsvoorzieningen») niet alle knelpunten in het bestel zullen oplossen. Zo is de stuurgroep van mening dat het wetsvoorstel «Versterking rijksbevoegdheden» niet leidt tot voldoende aanpassing van de verhouding tussen regionaal college en korpsbeheerder en dat ook de autonome positie van de korpsen onvoldoende wordt doorbroken.

Op basis van haar bevindingen concludeert de stuurgroep onder meer dat de huidige politieorganisatie als een concern moet worden ingericht om een grotere eenheid bij de Nederlandse politie te realiseren en om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van de politie te optimaliseren. De stuurgroep heeft tien aanbevelingen geformuleerd. Deze aanbevelingen zijn, met een korte reactie van onze kant per aanbeveling, in bijlage 1 weergegeven.

HOOFDSTUK 2 UITGANGSPUNTEN EN CONTOUREN LANDELIJKE POLITIEORGANISATIE

Het kabinet deelt de mening van de stuurgroep dat het huidige politiebestel een aantal belangrijke verworvenheden kent en dat de afgelopen jaren de prestaties van de politie verbeterd zijn. Uit het rapport van de stuurgroep blijkt echter ook dat de door het kabinet waargenomen knelpunten, die de aanleiding waren voor de evaluatie, worden onderkend en dat, naast de voorstellen uit het wetsvoorstel «Versterking rijksbevoegdheden», verdergaande wijzigingen van de politieorganisatie nodig zijn om deze knelpunten aan te kunnen pakken.

Ten behoeve van de beoordeling van de analyse van de stuurgroep wordt in dit hoofdstuk een algemeen kader voor de bestuurlijke inbedding en positionering van de politie in de samenleving gegeven. Dit kader moet gezien worden als het uitgangspunt voor de keuzes die het kabinet maakt ten aanzien van de nieuwe politieorganisatie. Ook het gelijktijdig toegezonden standpunt van het kabinet over het visiedocument van de politie vormt de achtergrond waartegen deze keuzes zijn gemaakt.

2.1 Uitgangspunten

De nieuwe politieorganisatie zal moeten bijdragen aan een politie die in staat is invulling te geven aan de eisen die de maatschappij stelt. De maatschappij waarin we leven is sterk aan het veranderen. De toegenomen individualisering, de anonimisering, de verminderde sociale cohesie maar ook de internationalisering en de toegenomen mobiliteit van mensen, die ook door de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie en in het visiedocument van de Raad van Hoofdcommissarissen worden waargenomen, leiden tot een veranderende verhouding tussen overheid en burgers. Er is een variatie aan veiligheidsproblemen die zich zowel lokaal, bovenlokaal, landelijk als internationaal voordoen. Daarbij is vaak sprake van een grote verwevenheid tussen deze niveaus. Om de variatie aan veiligheidsproblemen en de veranderingen in de samenleving het hoofd te bieden moet de politie naar de mening van het kabinet flexibel kunnen opereren op de verschillende niveaus. Dit blijkt ook uit de visie van de Raad van

Hoofdcommissarissen, waarin zowel het gebiedsgebonden politiewerk als intensieve Europese politiesamenwerking als belangrijke prioriteiten worden genoemd. Het kabinet is het nadrukkelijk met deze prioriteiten eens. De politie zal flexibel en slagvaardig moeten kunnen inspelen op al deze veiligheidsproblemen. Dit vraagt om een politieorganisatie die op alle niveaus, van lokaal tot nationaal, adequaat bestuurlijk en gezagmatig is ingebed. Een grotere eenheid van de Nederlandse politie is daarvoor een voorwaarde. De grotere eenheid mag echter niet ten koste gaan van de lokale verankering. Er dient een goede balans te zijn tussen de nationale, regionale en lokale prioriteiten.

Regionale en lokale verankering

Het kabinet is met de stuurgroep van mening dat de lokale verankering één van de fundamenteën is van het functioneren van de Nederlandse politie. Het gezag over de politie zal daarom niet wijzigen. Het uitgangspunt blijft dat de lokale aansturing van de politie door de burgemeester en de officier van Justitie plaatsvindt. De sturing door de burgemeester vindt plaats vanuit de verantwoordelijkheid voor het handhaven van de openbare orde en de hulpverlening. De sturing door de officier van Justitie vindt plaats op basis van de verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Deze gezamenlijke aansturing moet leiden tot een goede balans op lokaal niveau tussen de politietaken. Op regionaal niveau komen de gezagsdragers bijeen in het bestuur van de politie. Dit bestuur moet voldoende krachtig zijn om de politie daadwerkelijk beleidsmatig aan te sturen. Binnen dit bestuur moeten de leden zoveel mogelijk een gelijkwaardige positie hebben. De door de stuurgroep geconstateerde «dubbele petten»-problematiek van de korpsbeheerder zal moeten worden opgelost om die balans te bereiken. Op regionaal niveau zullen de burgemeesters en de hoofdofficier van Justitie overeenstemming dienen te bereiken over het regionale politiebeleid.

Het kabinet is met de Raad van Hoofdcommissarissen van mening dat zowel de verworvenheden van de gebiedsgebonden politiezorg als de investeringen in de opsporing van de afgelopen periode behouden moeten blijven en waar mogelijk verder versterkt moeten worden. Het kabinet is zeer positief over de gebiedsgebonden politiezorg. De politie moet aanwezig zijn in de haarvaten van de samenleving, in de wijken en op straat. Dat is ook van belang vanuit het oogpunt van het tegengaan van radicalisering en terreurbestrijding. De wijkagenten zijn de oren en ogen van de politie. Daarnaast is door de vorming van de nationale en bovenregionale recherche en door het maken van prestatieafspraken met de korpsen een extra impuls gegeven aan de opsporing en het toezicht. Door de oprichting van de nationale recherche is op landelijk niveau de aandacht voor de (internationale) criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding versterkt. Op interregionaal niveau is door de oprichting van de bovenregionale recherche teams de aanpak van de middencriminaliteit versterkt. Naast verdere versterking van de criminaliteitsbestrijding op (inter)nationaal en interregionaal niveau zal het beleid van het kabinet erop gericht zijn om ook een versterking teweeg te brengen van de regionale en lokale bestrijding van criminaliteit.

Regionaal gezag en beheer

Zoals aangegeven is het kabinet van mening dat politiewerk lokaal moet zijn ingebed en verankerd. Dat geldt niet alleen voor die gemeenten waarvan de burgemeester korpsbeheerder is maar ook voor het vele malen groter aantal gemeenten waar dit niet het geval is. Dat geldt zowel voor de taak van de politie bij de handhaving van de openbare orde en hulpverlening, die onder het gezag van een burgemeester plaatsvindt, als voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, die onder het gezag van de officier van Justitie plaatsvindt, maar die daarbij geen

beheersverantwoordelijkheid heeft. Het onderstreept dat lokale inbedding en beheersverantwoordelijkheid alles behalve identiek zijn en dat gezag en beheer alles behalve in één hand hoeven te liggen. Het is dan, naar de mening van het kabinet, ook niet zinvol om het vraagstuk van het beheer van de politie gelijk te stellen aan het vraagstuk van de lokale inbedding. De politietaak is zowel lokaal, regionaal als landelijk. De politietaak omvat zowel handhaving van de openbare orde als strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het beheer van de politie moet zodanig zijn ingericht dat ieder van die taken in evenwicht met de andere adequaat kan worden vervuld. Op dit moment is niet aan die voorwaarde voldaan, zoals wordt onderstreept door de bevindingen van de stuurgroep.

Balans tussen regionaal en nationaal niveau

Er dient ook een betere balans te komen tussen het regionale en het nationale niveau. Op nationaal niveau zullen de ministers effectief sturing moeten kunnen geven aan de politie om er voor te zorgen dat er een betere balans is tussen enerzijds de regionale en anderzijds de bovenregionale en de (inter)nationale prioriteiten.

Eenheid in beheer

De eenheid in beheer en taakuitvoering die het kabinet voorstaat moet leiden tot een efficiëntere en effectiever opererende politie. Uit de evaluatie door de stuurgroep blijkt dat de 25 regiokorpsen en het KLPD teveel langs elkaar heen werken en dat de korpsen te vaak «hetzelfde wiel uitvinden». Hierdoor werkt de politie niet zo efficiënt en effectief als zou kunnen.

Door het beheer te centraliseren kan er effectiever gewerkt worden aan de landelijke standaardisatie van de werkprocessen en de informatieproducten zoals het realiseren van een landelijk informatie- en communicatiesysteem en het verbeteren van de analysefunctie. Dit zal de kwaliteit van het politiewerk vergroten. Deze kwaliteitsslag is noodzakelijk om de modernisering en ontwikkelingen van crimineel Nederland bij te houden en voor te zijn. Door eenheid in bijvoorbeeld informatiehuishouding en de ICT-voorziening zal uitwisseling van gegevens tussen korpsen worden vereenvoudigd en verbeterd wat vooral ten goede zal komen aan de criminaliteitsbestrijding op alle niveaus.

Verder zal door het beheer centraal te organiseren op termijn in de korpsen capaciteit kunnen worden vrijgespeeld die ten goede kan komen aan de operationele taken.

Ook in het visiedocument van de Raad van hoofdcommissarissen (RHC) wordt gepleit voor meer eenheid bij de politie. De RHC spreekt daarbij de voorkeur uit voor een federatief concern, opgebouwd vanuit de korpsen. Het kabinet is echter van mening dat in de voorstellen van de RHC en het korpsbeheerdersberaad (KBB) te weinig aandacht is voor de democratische inbedding van de politieorganisatie. Dit wordt ook bevestigd door de stuurgroep. Ook de IBO-werkgroep geeft aan dat in het model van het KBB en de RHC onduidelijk is wie op de meerderheidsbesluiten van het dagelijkse bestuur van de samenwerkingsvoorziening Politie Nederland kan worden aangesproken. De stuurgroep constateert daarnaast dat met de voorstellen van het KBB en de RHC de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet verhelderd wordt en dat er sprake blijft van een spanning tussen centraal en decentraal niveau. Het kabinet is van mening dat inmiddels een aantal betekenisvolle stappen is gedaan door het KBB maar dat de democratische inbedding van de voorstellen nog altijd onvoldoende is waardoor verdergaande maatregelen noodzakelijk zijn.

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

Het kabinet is tenslotte van mening dat het aanbrengen van wijzigingen in de politieorganisatie zo min mogelijk de huidige taakuitvoering van de politie moet belasten. Een politie die als gevolg van een grootschalige reorganisatie te zeer op zichzelf gericht zal zijn, kan niet de paraatheid en slagvaardigheid leveren die de huidige (inter)nationale ontwikkelingen in de samenleving vragen.

2.2 Contouren landelijke politieorganisatie

Hiervoor is ingegaan op de verworvenheden en knelpunten van het huidige politiebesteding en op de visie van het kabinet op de politie. Naar de mening van het kabinet is aanpassing van de huidige politieorganisatie nodig om de geconstateerde knelpunten aan te pakken. Het doel van het kabinet is om de politie efficiënter, effectiever en flexibeler te laten opereren zodat de politie voldoende uitgerust zal zijn om de uitdagingen van de toekomst aan te kunnen.

Het kabinet heeft het advies van de stuurgroep¹ als basis genomen voor de verdere verbetering van de politieorganisatie. Het kabinet is echter van mening dat de door de stuurgroep voorgestane oplossing om meer eenheid te brengen in de Nederlandse Politie door het instellen van een zelfstandig concernbestuur niet de aangewezen weg is. De eenheids-gedachte van de stuurgroep wordt gevolgd maar een te onafhankelijke positie van de politie acht het kabinet onwenselijk. Het kabinet kiest voor de vorming van één landelijke politieorganisatie bestaande uit 25 regionaal georganiseerde operationele eenheden, een landelijk operationele eenheid en een landelijke shared service eenheid, met daarboven een directieraad. Deze politieorganisatie zal binnen de door de ministers van BZK en van Justitie gegeven kaders moeten opereren. Deze kaders zullen zowel betrekking hebben op het beheer als op (de kwaliteit van) de taakuitvoering. De verantwoordelijkheid voor het beheer wordt bij de minister van BZK belegd.

Enkele hoofdlijnen van de nieuwe politieorganisatie

De politie verricht haar taken in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag. Zij staat onder het gezag van de burgemeester indien de politie optreedt in een gemeente ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak. De burgemeester kan hiertoe aanwijzingen geven aan de betrokken ambtenaren van politie. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel taken verricht ten dienste van de justitie staat zij onder het gezag van de officier van justitie, die de betrokken ambtenaren van politie de nodige aanwijzingen kan geven.

In het nieuwe stelsel wordt het beheer van de politie uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK, in overeenstemming met de minister van Justitie waar het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft. Daartoe geeft de minister van BZK (in overeenstemming met de minister van Justitie waar het de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde betreft) voorschriften aan de directieraad, die, ter uitvoering hiervan, de algehele leiding van de politie voert.

¹ Het concernmodel zoals omschreven door de stuurgroep vertoont overeenkomsten met het model «Raad voor de politie» zoals beschreven in het IBO-rapport «Beheer beheerst».

Een zorgvuldig overheidsbestuur vergt een transparante en efficiënte overheidsorganisatie op het terrein van de politie. Op het terrein van het beheer is eenduidige aansturing op nationaal niveau een essentiële voorwaarde. Daarnaast is er een uitgesproken noodzaak voor een lokale inbed-

ding van de politie die vereist dat er een evenwichtige balans is in betrokkenheid en zeggenschap van alle gezagsdragers binnen de politieregio's. Juist vanwege het gegeven dat de politie belast is met de uitvoering van de haar opgelegde taken ten dienste van zowel nationale als lokale overheden, dient de organisatie te worden ondergebracht in een daarop toegesneden publiekrechtelijke rechtspersoon.

Vanwege de taakuitoefening, waarbij sprake kan zijn van toepassing van geweld en de inzet van bevoegdheden die grondrechten kunnen negeren, is voor het gehele functioneren van de politie het afleggen van verantwoording een vereiste. Daartoe verricht de politie haar taken in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag, zijnde de burgemeester waar het gaat om de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en de officier van Justitie waar het betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De burgemeester legt ter zake verantwoording af aan de gemeenteraad. Ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en overige taken ten dienste van de justitie legt de officier van Justitie verantwoording aan de rechter af. De minister van justitie legt over het functioneren van het openbaar ministerie verantwoording af aan het parlement. De minister van BZK legt verantwoording af aan het parlement over het beheer. Daar waar het beheer de strafrechtelijke handhaving raakt doet hij dit in overeenstemming met de minister van Justitie. Beiden zijn – ieder voor het eigen beleidsterrein – belast met de aansturing van de politieorganisatie.

Regionale en lokale verankering

Met de stuurgroep is het kabinet van mening dat de lokale inbedding van de politieorganisatie één van de verworvenheden van het huidige bestel is die behouden moet blijven en op onderdelen zelfs versterkt moet worden. In de gewijzigde politieorganisatie behouden, zoals gesteld, de burgemeester en de officier van Justitie het gezag op lokaal niveau over de politie. Daarom zullen de lokale driehoeken, waarin de burgemeester, de officier van Justitie en de korpschef of lokale politiechef de feitelijke inzet van de politie bepalen, blijven bestaan.

Nadat de samenvoeging van het brandweerbestuur en GHOR-bestuur (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) tot één veiligheidsbestuur is gerealiseerd (1 juli 2006), zal het regionale college met dat bestuur worden geïntegreerd (1 januari 2008). Zolang er nog geen geïntegreerd veiligheidsbestuur voor brandweer, GHOR en politie is blijft het regionale college naast het veiligheidsbestuur (in oprichting) bestaan. Het regionale politiebesteduur bestaat uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van Justitie. De korpschef neemt deel aan het overleg van het regionale politiebesteduur. Het bestuur stelt, met inachtneming van de landelijke beleidsdoelstellingen per korps, het regionale beleidsplan en het regionale jaarverslag van de politie vast en krijgt instemmingsrecht ten aanzien van de regionale organisatie en het formatieplan (sterkteverdeling) en de regionale begroting (budgetverdeling) en de regionale jaarrekening van de politie. De hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionaal politiebesteduur krijgen instemmingsrecht op de stukken. De regionale politiebesteduren kunnen binnen de landelijke kaders bepalen hoe zij bijvoorbeeld de gebiedsgebonden politiezorg dan wel de regionale recherche vormgeven. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het regionale politiebeleidsplan zal worden versterkt door middel van het wettelijk verankeren van een haalplicht voor het regionale politiebesteduur bij de gemeenteraden.

Nationale versterking

De ministers van BZK en van Justitie stellen periodiek (tenminste vierjaarlijks) het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten vast ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Als de actualiteit er om vraagt

kunnen de ministers tussentijds bij dringende noodzaak aanvullend beleid en aanvullende prioriteiten vaststellen. Het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten laten voldoende ruimte voor regionaal en lokaal politiebeleid. Er wordt regulier overleg (twee maal per jaar) ingesteld over de hoofdlijnen van beleid tussen de ministers van BZK en van Justitie en (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebesturen, de directieraad en het college van PG's. In dit overleg zal ook gesproken worden over (de wijze van) de vertaling van het landelijk beleid en de landelijke prioriteiten naar landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau. De verdere uitvoering wordt belegd bij de directieraad. De regionale politiebesturen zijn gebonden aan deze landelijke beleidsdoelstellingen. Naast deze mogelijkheid om vooraf sturing te geven aan de taakuitvoering krijgen de ministers een doorzettingsmacht in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid aan de regionale politiebesturen voor die situaties waarin de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau naar de mening van de ministers onvoldoende zeker is.

Om te komen tot eenheid van beheer zal het beheer gecentraliseerd worden. Het kabinet is het met de stuurgroep eens dat een als één organisatie opererende politie met heldere sturingslijnen flexibeler en efficiënter is dan de huidige inrichting van de politieorganisatie met 25 autonome regionale korpsen en één landelijk opererend korps, het KLPD. Door de politie als één organisatie vorm te geven is het niet langer noodzakelijk dat er, zoals nu het geval is, tussen nationaal en regionaal niveau onderhandelingen moeten worden gevoerd om voor de Nederlandse politie eenheid in het beheer te realiseren. Problemen die door de stuurgroep gesignaleerd zijn op het gebied van uniforme informatiehuishouding en transparantie van bedrijfsvoeringgegevens kunnen binnen één organisatie makkelijker worden aangepakt. Door de grotere eenheid van de Nederlandse politie zal de efficiency en effectiviteit van het functioneren van de politie vergroot worden en zal de dienstverlening van de politie naar het publiek eenduidiger worden. Het kabinet is ervan overtuigd dat de voorgestelde wijzigingen een impuls zullen geven aan de kwaliteit van het politiewerk. Dit zal bijdragen aan de vergroting van de veiligheid in Nederland.

Het kabinet volgt daarom het advies van de stuurgroep om één Nederlandse politieorganisatie in te richten met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De regionale korpsen en het KLPD blijven als eenheden binnen deze organisatie bestaan, maar de zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de regio's komt te vervallen. De positie van de Politieacademie blijft vooralsnog ongewijzigd en zal in een later stadium nog nader worden gezien. Dit laatste omdat het politieonderwijs is ingericht naar analogie van het beroepsonderwijs en dat vraagt om een zekere afstand van de politieorganisatie. Bij de nadere uitwerking zal zullen verschillende scenario's voor de organisatorische positionering van de Politieacademie in overleg met de Politieacademie worden uitgewerkt. Op basis daarvan vindt definitieve besluitvorming plaats.

Binnen de politieorganisatie komt daarnaast een landelijke eenheid die de shared services voor de korpsen gaat verzorgen. Aan de top van de politieorganisatie komt een directieraad. De directieraad voert de algemene leiding, de bedrijfsvoering en de overige te benoemen taken uit binnen de kaders, die de ministers van BZK en van Justitie door middel van algemene en bijzondere voorschriften stellen. Deze kaders hebben in ieder geval betrekking op de sterkteverdeling over de korpsen en de hoofdtaken, de landelijke prioriteiten, de prestatie- en kwaliteitseisen. De directieraad mandateert beheerstaken aan de korpschefs. De functie van korpsbeheerder komt te vervallen. Daardoor wordt de positie van de burgemeesters en de hoofdofficier van Justitie die deel uitmaken van het regionale politiebesteding meer gelijkwaardig. Hiermee wordt een betere

uitgangspositie bereikt voor een evenwichtige afweging van belangen en komt de eerder genoemde dominante positie van de korpsbeheerder te vervallen (dubbele petten problematiek).

De rol van de Inspectie OOV als toezichthouder op de politie zal worden versterkt.

In hoofdstuk 3 zal een nadere uitwerking worden gegeven van de voorstellen.

HOOFDSTUK 3 UITWERKING CONTOUREN GEWIJZIGD BESTEL

3.1 Lokale en regionale verankering

De lokale inbedding van de politieorganisatie is één van de verworvenheden van het huidige bestel die behouden moet blijven. Het gezag van de burgemeester voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en hulpverlening en van de officier van justitie met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zal daarom niet gewijzigd worden. Er komt een regionaal politiebureau dat binnen landelijke kaders op regionaal niveau de politie beheers- en beleidsmatig vorm en richting geeft. De rol van de gemeenteraad bij het opstellen van het regionale politiebeleid wordt versterkt.

3.1.1 Het regionale politiebureau en de regionale beleidsdriehoek

Gegeven het belang van de regionale inbedding van de politie moet de beleidsmatige aansturing van de politie op regionaal niveau plaatsvinden door een regionaal politiebureau. Het regionale politiebureau bestaat uit alle burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van Justitie. Een burgemeester uit hun midden wordt voorzitter van dit bureau. Op dit moment fungeert het regionale college als het regionale politiebureau.

De stuurgroep beveelt de integratie van het huidige regionale college en het toekomstige veiligheidsbureau van de veiligheidsregio aan. Het kabinet heeft eerder¹ besloten het bureau van de brandweer, de GHOR en de crisisbeheersing, in de vorm van verlengd lokaal bureau, te laten opgaan in één veiligheidsbureau. Dat bureau wordt verantwoordelijk voor het beleid en het beheer van de regionale brandweer en de GHOR en de rampen- en crisisbeheersing en voor het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer van politie, brandweer en GHOR. In het Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's² heeft het kabinet aangegeven dat in juli 2006 de integratie van de besturen van brandweer en GHOR voltooid moet zijn. Waar het gaat om transparantie en democratische inbedding van de politie, zou het naar het oordeel van de stuurgroep wenselijk zijn als in de veiligheidsregio slechts één besturend orgaan functioneert: het veiligheidsbureau. Naar de mening van de stuurgroep kan hiermee tevens optimaal vorm worden gegeven aan een «multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid». Het kabinet is het met deze visie van de stuurgroep eens. Voorwaarde daarbij is dat er sprake is van gescheiden geldstromen tussen de brandweer-, de GHOR- en de politieorganisatie.

Nadat de samenvoeging van het brandweerbureau en GHOR-bureau tot één veiligheidsbureau is gerealiseerd (1 juli 2006), zal daarom dat bureau worden geïntegreerd met het politiebureau (1 januari 2008). Zolang er nog geen geïntegreerd veiligheidsbureau voor brandweer, GHOR en politie is, blijven beide besturen bestaan. In deze periode wordt de voorzitter van het politiebureau door de leden gekozen.

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 517, nr. 1.

² Idem.

In de praktijk blijken de gemeenten vaak nu al in regionaal verband samenwerking te zoeken om in onderlinge afstemming invulling te kunnen geven aan het integraal veiligheidsbeleid. Het kabinet wil actief bevorderen dat het geïntegreerd veiligheidsbestuur gebruikt gaat worden als bestuurlijk platform om deze intergemeentelijke samenwerking vorm te geven.

De regionale beheerdriehoek wordt een regionale beleidsdriehoek waaraan de voorzitter van het regionale politiebesteduur, de hoofdofficier van Justitie en de korpschef deelnemen. De voorzitter van het regionale politiebesteduur is voorzitter van de regionale beleidsdriehoek. De regionale beleidsdriehoek bereidt de stukken voor ten behoeve van het regionale politiebesteduur. Tevens wordt in de regionale beleidsdriehoek de uitvoering van het regionale beleidsplan besproken. De voorzitter van het regionale politiebesteduur en de hoofdofficier van Justitie hebben instemmingsrecht op de stukken die naar het regionale politiebesteduur gezonden worden.

Het regionale politiebesteduur krijgt ten aanzien van de politie de volgende taken:

- Het vaststellen van het regionale politiebeleidsplan en het regionale jaarverslag. Op regionaal niveau stelt de korpschef een ontwerp-beleidsplan op. Dit beleidsplan bevat de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau en de regionale prioriteiten die mede gebaseerd zijn op de inbreng van de gemeenteraden en de prioriteiten zoals gesteld door de burgemeesters en de hoofdofficier van Justitie. Het ontwerpbeleidsplan wordt besproken in de beleidsdriehoek. Na instemming in deze driehoek worden deze stukken ingebracht in het regionale politiebesteduur. Het regionale beleidsplan wordt toegezonden aan de directieraad, die deze namens de ministers voorafgaand aan de inwerkingtreding zal toetsen aan de landelijk gestelde kaders.
- Ten behoeve van het regionale politiebeleidsplan wordt het regionale politiebesteduur wettelijk verplicht inbreng van de gemeenteraden te halen (haalplicht).
- Het regionale politiebesteduur rapporteert over het behalen van de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau via het regionale jaarverslag, aan de directieraad.

Om de koppeling tussen beleid en beheer op regionaal niveau tot stand te brengen krijgt het regionale politiebesteduur de volgende bevoegdheden ten aanzien van het beheer van het regionale politiekorps:

- Instemmingsrecht ten aanzien van de regionale organisatie en het formatieplan (sterkteverdeling), Het kabinet neemt het voorstel van de stuurgroep over om het regionale politiebesteduur een rol te geven bij de verdeling van de sterkte over de territoriale en functionele eenheden. Dit betekent dat door de korpschef, binnen de door de minister(s) gegeven landelijke kaders, een bij het beleidsplan passend organisatie en formatieplan wordt opgesteld. Deze stukken worden besproken in de beleidsdriehoek. Na instemming in deze driehoek worden de stukken ter instemming ingebracht in het regionale politiebesteduur. De regionale organisatie en het formatieplan wordt toegezonden aan de directieraad, die deze namens de ministers voorafgaand aan de inwerkingtreding zal toetsen aan de landelijk gestelde kaders en of de voorgestelde verdeling voldoende waarborgen biedt voor verwezenlijking van de voor het korps vastgestelde landelijke korpsdoelstellingen.
- Instemmingsrecht ten aanzien van de regionale begroting (budgetverdeling) en de regionale jaarrekening. Het kabinet is van mening dat het bestuur ook een rol moet hebben bij de verdeling van het budget van de regionale politie. Het kabinet gaat hiermee verder dan het voorstel van de stuurgroep omdat het kabinet het wenselijk vindt dat, met het wegvallen van de functie van de korpsbeheerder, de betrokkenheid

van het regionale bestuur bij de verdeling van de middelen (politie-sterkte en budget) goed geregeld is. Dit betekent dat door de korpschef, binnen de door de minister(s) gegeven landelijke kaders, een bij het beleidsplan passende begroting wordt opgesteld. Deze begroting wordt besproken in de beleidsdriehoek. Na instemming in deze driehoek wordt de begroting ingebracht in het regionale politiebesteding. Na instemming door het regionale politiebesteding wordt de regionale begroting ter goedkeuring aan de directieraad gezonden. Deze toetst namens de ministers voorafgaand aan de inwerkingtreding of de begroting sluitend is, voldoet aan de landelijk gestelde kaders en of de begroting voldoende waarborgen biedt voor verwezenlijking van de voor de het korps vastgestelde landelijke korpsdoelstellingen. Indien dat het geval is, kan de korpschef overeenkomstig deze begroting het dagelijkse beheer voeren.

Door deze aanpassing ten opzichte van de voorstellen van de stuurgroep wordt de regionale verankering steviger dan in het voorstel van de stuurgroep.

3.1.2 Gemeenteraad

Het kabinet zal de positie van de gemeenteraad versterken. Naast een inbrengrecht van gemeenteraden van lokale prioriteiten ten behoeve van het opstellen van het regionale beleidsplan, zal een verplichting worden geïntroduceerd voor het regionale politiebesteding, als collectief, om actief inbreng van gemeenteraden te vragen. Dit moet naar de mening van het kabinet samengaan met de verplichting voor het regionale politiebesteding om over deze inbreng te spreken, te besluiten en de resultaten van deze besluitvorming terug te koppelen aan de gemeenteraden.

Terecht geeft de stuurgroep in haar rapport aan dat voor het versterken van lokale betrokkenheid bij het politiebeleid, het in de eerste plaats nodig is dat gemeenteraden zelf het belang van hun betrokkenheid onderkennen. Het vaststellen van lokaal veiligheidsbeleid als basis voor de inbreng van de gemeenteraad in het politiebeleid is daarbij van groot belang. Het kabinet streeft er naar dit belang extra accent te geven. In de kerntakennotitie die tegelijk met dit kabinetsvoorstel naar uw kamer wordt gezonden wordt hier nader op ingegaan.

Daarnaast blijft de gemeenteraad het orgaan waarin de burgemeester verantwoording aflegt over zijn gezagsrol met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en hulpverlening en over zijn functioneren in het regionale politiebesteding. Hij verantwoordt zich onder meer over de wijze waarop de gemeentelijke inbreng is verwerkt in het regionale politiebeleid. Het kabinet zal eisen stellen aan de inrichting van de regionale politieke beleidscyclus in relatie tot die van gemeenten. Omdat de inbreng van gemeenteraden meegenomen moet worden in de opstelling van politiebeleid, moet in de beleidscyclus ruimte bestaan voor gemeenteraden om die inbreng te formuleren.

3.1.3 De korpschef

De korpschef heeft de dagelijkse leiding (inclusief beheer) van zijn korps. Over het beheer en het functioneren van zijn korps legt hij op nationaal niveau verantwoording af aan de directieraad. Over de wijze waarop de politie voldoet aan de door het regionale politiebesteding geformuleerde prioriteiten legt hij op regionaal niveau verantwoording af in de beleidsdriehoek en in het regionale politiebesteding. Over de feitelijke uitvoering van taken door de politie onder het gezag van de burgemeester respectievelijk de officier van Justitie legt hij of de lokale politiechef aan deze gezagsdragers verantwoording af.

De korpschef heeft daarnaast de volgende taken:

- Het binnen de landelijk gestelde kaders opstellen van het regionale beleidsplan en het regionale korpsjaarverslag ter vaststelling door het regionale politiebesteding.
- Het binnen de landelijk gestelde kaders opstellen van de regionale organisatie en het formatieplan ter vaststelling door het regionale politiebesteding.
- Het binnen de landelijk gestelde kaders opstellen van de regionale begroting (budgetverdeling) en jaarrekening ter instemming door het regionale politiebesteding.

De regionale beheersstukken worden door de korpschef aan de directieraad gestuurd die deze namens de minister zal toetsen aan de landelijk gestelde eisen.

3.2 Nationale versterking

Om meer eenheid te bereiken wordt de Nederlandse politie omgevormd tot één politieorganisatie, met eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Tot deze organisatie behoren de regionale korpsen, het KLPD, een landelijke eenheid die de shared services voor de politie gaat uitvoeren en de directieraad. De directieraad is, binnen de kaders die de ministers van BZK en van Justitie door middel van algemene en/of bijzondere voorschriften stellen, belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van de Nederlandse politie.

3.2.1 Taken en bevoegdheden ministers van BZK en Justitie

Landelijk beleid en landelijke prioriteiten op het gebied van de taakuitvoering

De ministers van BZK en van Justitie stellen periodiek (tenminste eens in de vier jaar) een landelijk veiligheidsprogramma op. Het ligt voor de hand om bij dat programma andere ketenpartners, zoals onderwijs en zorg, te betrekken. Mede op basis van dit veiligheidsprogramma geven de ministers van BZK en van Justitie richting aan het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Ook kunnen de ministers tussentijds aanvullend landelijke beleid en prioriteiten vaststellen. Deze bevoegdheid zal met terughoudendheid worden uitgeoefend.

Er zal een regulier overleg worden ingesteld tussen de ministers van BZK en van Justitie en een (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebestedingen, de directieraad en het college van PG's. In dit overleg zal twee maal per jaar gesproken worden over onder meer het landelijke politiebeleid en de landelijke prioriteiten en over de wijze van de vertaling hiervan naar landelijke doelstellingen op korpsniveau. De verdere uitvoering wordt belegd bij de directieraad. Naar aanleiding van dit overleg kan een herijking van het landelijke beleid plaatsvinden.

De ministers krijgen de bevoegdheid om voorschriften te geven aan de directieraad. Deze voorschriften kunnen een algemeen kaderstellend of een bijzonder karakter hebben.

De ministers stellen de hoofdlijnen van het landelijke politiebeleid alsook de algemene en bijzondere voorschriften vast vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Dit betekent dat de minister van BZK verantwoordelijk is voor de het landelijk beleid en de landelijke prioriteiten op het gebied van de handhaving van de openbare orde. Daar waar deze hoofdlijnen en/of aanwijzingen de strafrechtelijke rechtshandhaving of de overige taken ten dienste van de Justitie raken, oefent de minister van BZK deze verantwoordelijkheid uit in overeenstemming met de minister van Justitie. De minister van Justitie is verantwoordelijk voor het landelijke beleid dat betrekking heeft op de strafrechtelijke rechtshandhaving en

op de taken ten dienste van de Justitie. Daar waar dit beleid de handhaving van de openbare orde of het beheer raakt, oefent de minister van Justitie deze verantwoordelijkheid uit in overeenstemming met de minister van BZK. Het college van procureurs-generaal adviseert de minister van Justitie over het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving en taken ten dienste van Justitie.

De ministers van BZK en van Justitie zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie en zullen hier gezamenlijk kwaliteitseisen voor opstellen. Te denken valt aan:

- de inrichting van de hoofdprocessen van politie: opsporing, handhaving, noodhulpverlening en intake en service;
- een basisniveau voor de politiezorg;
- specialismen die minimaal aanwezig moeten zijn binnen de politieorganisatie inclusief de voor het vervullen van bepaalde functies vereiste opleidingsniveau;
- de eisen aan de informatiehuishouding en informatie-uitwisseling vooral op het terrein van opsporing.

Verantwoordelijkheid voor beheer

De verantwoordelijkheid voor het beheer van de Nederlandse politie wordt bij de minister van BZK belegd. De directieraad draagt zorg voor het beheer van de Nederlandse politie binnen de kaders die de ministers van BZK en van Justitie middels voorschriften kunnen stellen (zie 3.2.2). Op voordracht van de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie worden de leden van de directieraad benoemd of ontslagen bij koninklijk besluit.

De minister van BZK stelt het jaarlijkse ontwerpbudget vast en is, in overeenstemming met de minister van Financiën, verantwoordelijk voor de vaststelling van de budgetverdeelsystematiek voor de regionale korpsen en het landelijke korps. De begroting van de politieorganisatie maakt deel uit van de begroting van BZK. Dit betekent dat de directieraad een geconsolideerde begroting van de gehele Nederlandse politie opstelt overeenkomstig de voorschriften van de minister van BZK. De directieraad legt vervolgens deze begroting ter goedkeuring voor aan de minister van BZK.

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de regelgeving en kwaliteitseisen voor het beheer van de politieorganisatie. Daarnaast bepaalt hij de jaarlijkse kaders dan wel meerjarenprogramma's voor het beheer van de politieorganisatie. Daar waar de regelgeving, de kwaliteitseisen en de kaders voor het beheer de politietaak op het gebied van strafrechtelijke handhaving of de taken ten dienste van de Justitie raken, stelt de ministers van BZK deze op in overeenstemming met de minister van Justitie.

De minister van BZK voert de CAO-onderhandelingen met de vakbonden, waarna een centraal arbeidsvoorwaardenakkoord wordt opgesteld. Dit wordt uitgewerkt in één rechtspositionele regeling die voor alle politiefunctionarissen geldt. De vorming van één ondernemingsraad voor de Nederlandse politie is een onderwerp van gesprek met de vakbonden in de context van dit kabinetsstandpunt. Hiermee kan het regionaal georganiseerd overleg komen te vervallen (levert efficiencywinst op).

Alle politiefunctionarissen van schaal 15 en hoger worden door de Kroon benoemd en ontslagen. Daarbij doet de minister van BZK de voordracht, in overeenstemming met de minister van Justitie. De directieraad, het openbaar ministerie en de voorzitter van regionale politiebesteding krijgen bij de benoeming van de korpschef en de leden van de korpsleiding een

adviesfunctie. De minister van BZK blijft verantwoordelijk voor de kwaliteit van het politiemanagement en daarmee voor het landelijk management development van schaal 15 en hoger.

3.2.2 De directieraad

De directieraad is onderdeel van de politieorganisatie. De directieraad opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De directieraad is, binnen de kaders die de ministers van BZK en van Justitie door middel van algemene en/of bijzondere voorschriften stellen, belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van de Nederlandse politie.

De directieraad bestaat uit 3 tot 5 leden. Het betreft fulltime functies. De directieraad bestaat uit «professionals» met kennis en ervaring op het terrein van politie en bedrijfsvoering. Om bureaucratisering te voorkomen zal de staf van de directieraad van beperkte omvang zijn.

De taken en verantwoordelijkheden van de directieraad betreffen, binnen de kaders en met inachtneming van de algemene en bijzondere voorschriften van de ministers, in ieder geval:

- het, binnen bovenbedoelde kaders en voorschriften, voeren van de algemene leiding over de politieorganisatie;
- de uitvoering van de vertaling van het door de ministers vastgestelde landelijke beleid en de landelijke prioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering in voor ieder politiekorps afzonderlijk vast te stellen landelijke beleidsdoelstellingen;
- het namens de ministers toetsen van de regionale politiebeleidsplannen op de verwerking van de landelijke kaders en de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau en daarover rapporteren aan de beide ministers;
- het overeenkomstig de voorschriften van de minister van BZK jaarlijks opstellen van een geconsolideerde begroting van de Nederlandse politie en jaarrekening die onderdeel vormen van de begroting en de jaarrekening van het ministerie van BZK;
- het in overeenstemming met de minister van BZK uitvoeren van het onderhoud van het budgetverdeelsysteem;
- het namens de ministers toetsen en vaststellen van de regionale begrotingen, de jaarrekeningen en de organisatie en het formatieplannen van de korpsen en hierover rapporten aan de ministers;
- het beheer van de Nederlandse politie. De feitelijke uitvoering hiervan wordt gedaan door een shared service eenheid binnen de politieorganisatie;
- het ontwikkelen en invoeren van één uniform beleid voor het beheer van de Nederlandse politie met betrekking tot de PIOFAH-taken;
- de realisatie en instandhouding van één uniforme ICT-infrastructuur bij de Nederlandse politie; het wegnemen van technische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen onderdelen van de politie onderling en tussen de politie en haar ketenpartners;
- het verzamelen en laten genereren van eenduidige en transparante gegevens van korpsen over de bedrijfsvoering en taakuitvoering mede ten behoeve van de ministeries van BZK en van Justitie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;
- het rapporteren over de uitvoering van zijn taken en het verschaffen van inlichtingen aan beide ministers.

Ter bevordering van het functioneren van de politie zal de directieraad periodiek overleggen met de korpschefs. Vertegenwoordigers van de politiekorpsen zullen de benodigde expertise en input moeten leveren om het gemeenschappelijke beheer tot stand te brengen. Daarnaast kan het belangrijk zijn dat bij het uitvoeren van landelijke diensten en het ontwik-

kelen van landelijk beleid kennis en ervaring van buiten de politieorganisatie wordt ingebracht.

3.3 Toezicht

Het kabinet deelt de opvatting van de stuurgroep dat het toezicht op de politie moet worden geïntensiveerd en versterkt. Het kabinet ziet voor deze taak een krachtige en centrale rol weggelegd voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Op dit moment hebben de Commissaris van de Koningin (CdK) en het College van PG's een zelfstandige verantwoordelijkheid ten aanzien van het toezicht op het functioneren van de politie. De verhouding tussen de taken van de IOOV, de Commissaris van de Koningin en het College van PG's zal bij een versterking van de positie van de IOOV nader worden beschouwd.

Het kabinet zal de voornemens ten aanzien van het toezicht door de IOOV nader uitwerken aan de hand van de Kaderstellende Visie op Toezicht 2005, die dit najaar aan de Kamer zal worden aangeboden. Bij een krachtige centrale toezichthouder passen bevoegdheden die verder gaan dan uitsluitend publicatie van onderzoeksresultaten, zoals dat nu het geval is. Het kabinet ziet het niet als taak voor de IOOV om te interveniëren zoals dat in het Engelse model door de HMC gebeurt bijvoorbeeld als tijdelijk bewindvoerder.

3.4 Positie Commissaris van de Koningin en college van procureurs-generaal

De Commissarissen van de Koningin (CdK) en het college van procureurs-generaal (PG's) behouden hun bevoegdheid in de gezagslijn. Dit wil zeggen dat de CdK toeziet op de gezagsuitoefening in zijn provincie ten aanzien van de handhaving van openbare orde en de hulpverlening en dat het college van PG's toeziet op de gezagsuitoefening met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. De rol van de CdK bij bijstandsverlening zal echter komen te vervallen. Het kabinet is van mening dat het in de gewijzigde politieorganisatie voor de hand ligt dat de minister van BZK beslist over verzoeken over bovenregionale bijstandsverlening waar het de openbare orde betreft. Het voordeel hiervan is dat de procedure eenvoudiger wordt en dat er sneller over bijstandverlening kan worden besloten.

Het kabinet stelt voor dat de CdK en het college van PG's een rol houden als eerste escalatieniveau bij geschillen binnen het regionale politiebesteduur, tussen burgemeesters dan wel tussen burgemeesters en hoofdofficier. In de bedoelde geschillen is er overeenkomstig de huidige situatie voor gekozen de geschillen tussen leden van het politiebesteduur in de hiërarchische lijn op te lossen. Het finale escalatieniveau betreft in dit geval de ministers van BZK en van Justitie.

Geschillen tussen het regionale politiebesteduur en de regionale korpschef dan wel tussen het regionale politiebesteduur en de directieraad dienen, in de visie van het kabinet direct door de ministers van BZK en van Justitie te worden beslecht. Het betreft in een dergelijke situatie geen geschil tussen gezagsdragers zodat de CdK en het college van PG's hier geen eigenstandige rol toekomen. De IOOV kan in een dergelijke situatie een onderzoeksrol ten behoeve van de ministers vervullen. Dit past ook bij de positie van de Inspectie als toezichthouder op de korpsen, zoals het kabinet voorstaat.

3.5 Uitwerking Korps Landelijke Politiediensten (KLPD)

Het kabinet onderkent, gelet op de taken van het KLPD en het feit dat het KLPD deze op landelijk en internationaal niveau uitvoert, de specifieke positie van het KLPD. Het is daarom logisch dat de aansturing van de taakuitvoering door het KLPD afwijkend is van de aansturing van de regionale politie. Het justitieel gezag (alsmede de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie voor een aantal specifieke onderwerpen) en het gezag over de taken van het KLPD op het gebied van de openbare orde handhaving blijven ongewijzigd.

Het kabinet vindt het wenselijk dat het KLPD naar analogie van de regionale politie een beleidsplan heeft waarin de prioriteiten van het KLPD zijn opgenomen. Bij het opstellen van het beleidsplan KLPD is de korpschef enerzijds gebonden aan de landelijke beleidsdoelstellingen die op korpsniveau zijn gesteld en anderzijds aan de prioriteiten die door de hoofdofficier van het Landelijk Parket zijn gesteld. Naar analogie met de regionalkorpsen zullen het beleidsplan, het jaarverslag, de organisatie en het formatieplan, de begroting en de jaarrekening in een beleidsvierhoek tussen de korpschef van het KLPD, de hoofdofficier van het Landelijk Parket, de minister van Justitie en de minister van BZK worden besproken. De korpschef van de KLPD stelt deze stukken op. De hoofdofficier van het Landelijk Parket en de ministers hebben in de genoemde vierhoek instemmingsrecht. Na instemming worden de stukken aan de directieraad gezonden.

De korpschef van het KLPD krijgt, net als de overige korpschefs, de verantwoordelijkheid voor de dagelijkse leiding (inclusief het beheer) van zijn korps.

3.6 Schaalgrootte

Het kabinet is van mening dat een politiekorps vanuit de bedrijfsvoeringsoptiek over een zekere minimale omvang moet beschikken om adequate politiezorg te kunnen bieden en de veelheid aan taken van de politie naar behoren te kunnen uitvoeren. Het kabinet is echter van mening dat de bestuurlijke inbedding van de politie ook grenzen stelt aan de omvang van een politieregio.

Gelet op de keuze van het kabinet om te komen tot één Nederlandse politie is het kabinet van mening dat het op dit moment niet wenselijk is het proces om te komen tot die eenheid te belasten met de samenvoeging van enkele korpsen.

Het is niet uit te sluiten dat uit de intensievere samenwerking tussen de regionale politiekorpsen de wens tot samenvoeging voortvloeit. Daarnaast kan ook op basis van andere ontwikkelingen op het gebied van veiligheidszorg een wens tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen voortvloeien. Om dit mogelijk te maken zal het kabinet, overeenkomstig de aanbevelingen van de stuurgroep, de (wettelijke) mogelijkheden om tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen te kunnen komen vereenvoudigen. Na invoering van het gewijzigde bestel zal bezien worden of schaalvergroting in de nieuwe situatie wenselijk is.

Met betrekking tot een territoriaal congruente indeling van de gemeente Haarlemmermeer (inclusief Schiphol), mede op basis van de aanbevelingen van de stuurgroep, zal het kabinet in een afzonderlijk traject tot besluitvorming komen.

HOOFDSTUK 4 SLOT

De stuurgroep heeft de verworvenheden en de knelpunten van de huidige politieorganisatie in beeld gebracht. Zij heeft geconcludeerd dat de huidige politieorganisatie onvoldoende toekomstbesteding is om duurzaam borg te staan voor een adequate politiezorg, met inachtneming van nationale, regionale en lokale prioriteiten en dat verdergaande aanpassingen van de politieorganisatie noodzakelijk zijn. Het kabinet neemt de aanbevelingen van de stuurgroep op hoofdlijnen over maar komt met een eigen invulling van de benodigde wijziging van de politieorganisatie.

Resumerend voorziet de gewijzigde politieorganisatie zoals het kabinet voor ogen staat in zowel het behoud van de verworvenheden van de huidige politieorganisatie als in een oplossing voor de door de stuurgroep geconstateerde knelpunten op het gebied van besturing van de politie en de organisatie en werking van de politie. De voorstellen van het kabinet gaan uit van de vorming van één politieorganisatie met eigen rechtspersoonlijkheid bestaande uit 25 regionale eenheden, een landelijke operationele eenheid, een landelijke shared services eenheid met daarboven een directieraad. De directieraad opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Deze structuurwijziging is nodig om het functioneren van de politie duurzaam te verbeteren en om de kwaliteit en de professionaliteit van de Nederlandse politie overal op het vereiste niveau te krijgen. De voorgestelde wijzigingen in de politieorganisatie zijn in vergelijking met de reorganisatie van de politie in 1993 een beperkte operatie en raken vooral het bestuur en het beheer van de politie. Het dagelijkse politiewerk zal hierdoor niet of nauwelijks worden verstoord.

De voorstellen van het kabinet leiden tot:

- een stevige verankering van de politie op regionaal niveau. Het lokale gezag blijft overeind. Het regionale politiebestuur zal naast de prioriteitstelling ook instemmingsrecht krijgen ten aanzien van de regionale organisatie en formatie (sterkteverdeling), de regionale begroting en de regionale jaarrekening. Het is aan de regionale besturen om te bepalen hoe en op welke wijze zij bijvoorbeeld gebiedsgebonden politiezorg willen invullen. De rol van de gemeenteraad wordt versterkt doordat het regionale politiebestuur de verplichting krijgt de gemeenteraden inbreng te vragen voor het politiebeleidsplan (een wettelijke haalplicht). Op deze manier zal de politie dicht bij de burger blijven, daar waar zij hoort;
- balans en samenhang tussen centrale en decentrale belangen. Met de invoering van meer centrale sturing op de taakuitvoering krijgt het kabinet meer grip op het realiseren van de landelijke beleidsdoelstellingen en landelijke prioriteiten. Deze doelstellingen en prioriteiten kunnen zowel op het gebied van opsporing en de terrorismebestrijding liggen als op het vlak van de gebiedsgebonden politiezorg, de noodhulpverlening en preventie;
- duidelijkheid in verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de lokale, regionale en nationale actoren;
- een kwaliteitsslag voor de Nederlandse politie. Het wordt in het gewijzigde bestel voor de ministers eenvoudiger om kwaliteitseisen te stellen aan de politie. Hiermee kan het kabinet o.a. de versterking van de kwaliteit van de opsporing een impuls geven door eisen te stellen op het gebied van de organisatie en de werkprocessen van de opsporing en het opleidingsniveau van rechercheurs. Vanuit de versterkte beheersrol van de minister van BZK kan de uitvoering van deze kwaliteitseisen beter worden gewaarborgd;
- een efficiëntere en effectiever opererende politie. Met de oprichting van één Nederlandse politieorganisatie wordt de eenheid van het beheer bij de politie gerealiseerd. Er komt een einde

aan 26 beheersmatig autonome korpsen. De eenheid in het beheer zal vooral ten goede komen aan de doelmatigheid van de Nederlandse politie en de samenwerking tussen de korpsen. Daarnaast kan de directieraad een doelmatig vermogensbeheer over de politie voeren. Verder wordt de regeldrukke en bureaucratie binnen de korpsen beperkt en zal de hoeveelheid overlegstructuren tussen korpsen onderling en tussen korpsen en rijk verminderen (bv. door het opheffen van het regionaal georganiseerd overleg);

- een uniforme informatiehuishouding en informatiearchitectuur. Door het centraal beleggen van het beheer kan een landelijk uniforme informatiehuishouding en informatiearchitectuur worden gerealiseerd. Hierdoor zal de informatie-uitwisseling tussen de korpsen en tussen korpsen en het centrale niveau veel beter gaan verlopen dan nu het geval is. De uniforme informatiehuishouding zal ook leiden tot meer transparantie in de bedrijfsvoeringgegevens van de korpsen;
- meer capaciteit voor het operationele proces. Door het centraal beleggen van het beheer kan bij de korpsen op termijn meer capaciteit worden vrijgespeeld ten behoeve van de operationele activiteiten zoals opsporing en het gebiedsgebonden werken;
- verbeterde democratische inbedding van de politieorganisatie. De korpsbeheerder legt over het door hem gevoerde beheer in het huidige bestel noch verantwoording af aan een democratisch gekozen orgaan noch aan de ministers. In het nieuwe bestel komt er een directe relatie tussen de politieorganisatie en de ministers. De ministers leggen verantwoording af aan het parlement.
- betere samenwerking tussen korpsen en met andere partners. De eenheid van de politie in het nieuwe bestel zal de samenwerking tussen de politiekorpsen versterken. Ook de samenwerking met ketenpartners en andere organisaties zal door de grotere eenheid van de Nederlandse politie naar onze overtuiging structureel verbeteren.
- grotere bijdrage van de politie aan de veiligheid in Nederland. Het kabinet is er, gezien het voorgaande, van overtuigd dat door de voorgestelde wijzigingen de politie een grotere bijdrage zal kunnen leveren aan de aanpak van onveiligheid in Nederland.

Implementatie

De implementatie van het kabinetsstandpunt zal onder verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, in samenwerking met het betrokken veld worden uitgevoerd. Na bespreking van het voorliggende kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer zal zo voortvarend mogelijk de realisatie van de wijzigingen ter hand worden genomen. Nog in deze kabinetsperiode zullen wij de benodigde wetgeving aan de Kamer aanbieden.

Tegelijkertijd zal het traject dat is ingezet door het KBB om te komen tot een shared services organisatie voor de politie worden voortgezet, zodat deze organisatie in de toekomst kan opgaan in de nieuwe politieorganisatie. Over de exacte invulling en de voorwaarden zal overleg plaatsvinden met het KBB. Daarbij is het nodig dat het wetsvoorstel «Versterking Rijksbevoegdheden» in werking treedt zodat de ministers voldoende sturingsinstrumenten krijgen ten aanzien van het beleid en beheer.

Dit wetsvoorstel bevat onder meer een instrumentarium waarmee de ministers wettelijke bevoegdheden krijgen voor het vaststellen van landelijke hoofdlijnen van het politiebeleid op het gebied van de taakuitvoering en het beheer en daarop gebaseerde landelijke korpsdoelstellingen. Omdat in 2006 het huidige Landelijke Kader Nederlandse Politie 2003–2006 en de daarop gebaseerde regionale convenanten aflopen, zullen de ministers in 2006 nieuwe korpsdoelstellingen moeten vaststellen voor de

periode 2007–2010. Gelet op de wenselijkheid van wettelijke bevoegdheden hiervoor verzoekt het kabinet de Kamer de behandeling van het wetsvoorstel «Versterking Rijksbevoegdheden» met voortvarendheid voort te zetten.

1. De positie van de gemeenteraden moet worden versterkt om de lokale verankering beter te garanderen. Hiervoor is niet alleen een inbrengrecht voldoende, maar moet ook een plicht voor het regionale veiligheidsbestuur om inbreng aan de gemeenteraden te vragen in wetgeving worden opgenomen. *Het kabinet neemt deze aanbeveling over. Het regionale politiebesteding wordt verplicht om gemeenteraden inbreng voor het te voeren politiebeleid te vragen. Het politiebesteding zal bij het vaststellen van het regionale politiebeleidsplan de inbreng van de gemeenteraden bespreken en de resultaten van de besluitvorming terugkoppelen aan de gemeenteraden.*

2. Het lokale gezag over de politie dient te berusten bij burgemeester en officier van Justitie. *Het kabinet is het met de stuurgroep eens dat het gezag over de politie ongewijzigd blijft beled bij de burgemeester voor wat betreft de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening en bij de officier van Justitie voor wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.*

3. Het regionale veiligheidsbestuur (zolang dit nog niet is gevormd: het regionale college) is verantwoordelijk voor de vaststelling van het veiligheidsbeleid, inclusief de politieprioriteiten in de regio. Beleidsvoorbereiding en -uitvoering zijn, voorzover het de politie betreft, de verantwoordelijkheid van de regionale korpschef. *Het kabinet neemt de aanbeveling over. Nadat de samenvoeging van het brandweerbestuur en GHOR-bestuur (Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen) tot één veiligheidsbestuur is gerealiseerd (1 juli 2006), zal het regionale politiebesteding met dat bestuur worden geïntegreerd (1 januari 2008). Zolang er nog geen geïntegreerd veiligheidsbestuur voor brandweer, GHOR en politie is blijft het regionale politiebesteding naast het veiligheidsbestuur (in oprichting) bestaan. De korpschef zal, binnen de door het regionale politiebesteding gegeven kaders het politiebesteding opstellen en de beleidsuitvoering ter hand nemen. Het regionale politiebesteding stelt het politiebesteding en het politiebesteding vast. Het regionale bestuur krijgt tevens instemmingsrecht ten aanzien van de organisatie en formatie (sterkteverdeling binnen de regio) en de regionale begroting en jaarrekening.*

4. De voorzitter van het regionale veiligheidsbestuur, de hoofdofficier van Justitie en de regionale korpschef dienen periodiek met elkaar overleg te voeren over de voortgang en ontwikkelingen in het realiseren van het regionale veiligheidsbeleid. *Het kabinet neemt de aanbeveling een «regionale beleidsdriehoek» te vormen over. De beleids- en beheersstukken die in het regionale politiebesteding aan de orde komen, worden eerst in de beleidsdriehoek besproken. De beleidsdriehoek fungeert daarmee als «voorportaal» van het regionale politiebesteding. De voorzitter van het regionale politiebesteding en de hoofdofficier van Justitie krijgen instemmingsrecht op de stukken die van de beleidsdriehoek naar het regionale politiebesteding gaan.*

5. De regionale korpschef moet worden belast met de dagelijkse leiding van het regionale korps op alle operationele en beheersaspecten, binnen de kaders die aan hem worden gesteld vanuit het lokale gezag, het regionale veiligheidsbestuur en het concernbestuur. Dit is *mutatis mutandis* van toepassing op de korpschef van het KLPD met betrekking tot zijn korps. *Het kabinet neemt de aanbeveling over. De korpschef wordt belast met de dagelijkse leiding (inclusief beheer) van zijn korps. Over het beheer en het functioneren van zijn korps legt hij op nationaal niveau verantwoor-*

ding af aan de directieraad. Over de wijze waarop de politie voldoet aan de door het regionale politiebesteding geformuleerde beleid legt hij op regionaal niveau verantwoording af in de beleidsdriehoek en (vervolgens) in het regionale politiebesteding. Over de feitelijke uitvoering van taken door de politie onder het gezag van de burgemeester respectievelijk de officier van Justitie legt de korpschef of de lokale politiechef aan deze gezagsdragers verantwoording af.

6. De Nederlandse politie moet worden ingericht als een concern om de balans tussen centraal en decentraal niveau en tussen de onderdelen van het concern te optimaliseren. Het concern dient te bestaan uit een concernbestuur (verantwoordelijk voor het beheer van het concern en de concernbesturing van de regiokorpsen en het KLPD), een concernstaf van beperkte omvang, het KLPD, de regiokorpsen en een dienst Beheersondersteuning («shared services»). In het concern moet de medezeggenschap adequaat worden gepositioneerd door middel van een ondernemingsraad op concernniveau. *Om meer eenheid te bereiken wordt de Nederlandse politie omgevormd tot één politieorganisatie met eigen publieksrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Tot deze organisatie behoren de regionale korpsen, het KLPD en een directieraad. De directieraad opereert onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. De directieraad is, binnen de kaders die de ministers van BZK en van Justitie door middel van algemene en/of bijzondere voorschriften stellen, belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van de Nederlandse politie. De vorming van één ondernemingsraad voor de Nederlandse politie is een onderwerp van gesprek met de vakbonden in de context van dit kabinetsstandpunt.*

7. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie maken prestatieafspraken met het concernbestuur politie. Vanuit rijksniveau is er sprake van één budgetstroom richting het concern. Huidige budgetstromen afkomstig van andere departementen worden door tussenkomst van de minister van BZK aan het concern ter beschikking gesteld, waarbij de te leveren prestaties in de prestatieafspraken worden opgenomen. *De landelijke hoofdlijnen van het politiebeleid voor de taakuitvoering worden op landelijk niveau door de ministers van BZK en van Justitie vastgesteld. Over zowel de vaststelling van de landelijke hoofdlijnen van het politiebeleid als over de vertaling hiervan naar concrete doelstellingen op korpsniveau wordt overleg gevoerd met (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebestedingen, de directieraad en het college van procureurs-generaal. De verdere uitvoering wordt belegd bij de directieraad. De wensen ten aanzien van het politiebeleid van andere departementen zullen zoveel als mogelijk in deze systematiek meelopen. Na overleg met de departementen die momenteel een eigen budgetstroom hebben naar de korpsen, zal bezien worden of het mogelijk is deze via de directieraad dan wel BZK te laten lopen.*

8. De effectiviteit, de efficiency, de kwaliteit, flexibiliteit en innovatiekracht moeten verder worden verbeterd. Hiervoor heeft het concernbestuur een primaire verantwoordelijkheid. Het is daarbij evident dat de deskundigheid, die op velerlei gebied in de huidige politieorganisatie aanwezig is, van grote meerwaarde is om de politieorganisatie verder te ontwikkelen op de genoemde punten. *De directieraad voor de Nederlandse politie is, binnen de kaders zoals gesteld door de ministers van BZK en van Justitie, belast met de algemene leiding, de organisatie en de bedrijfsvoering van de Nederlandse politie. Dat betekent dat deze directieraad verantwoordelijk is om samen met de korpschefs en daarmee samen met de korpsen tot een effectieve, efficiënte, flexibele, innovatieve en kwalitatief goede*

politiezorg te komen en alle ontwikkelingen in gang moet zetten die dit doel bevorderen.

9. Schaalvergroting van de regio's leidt op dit moment af van de werkelijke knelpunten in het huidige bestel. Van schaalverkleining mag echter geen sprake zijn. Het inbouwen van flexibiliteit in wet- en regelgeving ten behoeve van schaalvergroting is noodzakelijk. De congruentie van de politieregio's met de veiligheidsregio's is essentieel om het regionale college in het regionale veiligheidsbestuur te laten opgaan. Waar op dit moment knelpunten bestaan zal een politiek-bestuurlijke afweging moeten worden gemaakt. Het gaat daarbij dan om de incongruenties Haarlemmermeer en Hattum en de omvang van de regio's Zaanstreek-Waterland en Gooi en Vechtstreek. *Gelet op de keuze van het kabinet om te komen tot één organisatie voor de Nederlandse politie is het kabinet van mening dat het op dit moment niet wenselijk is om het proces om te komen tot die eenheid te belasten met de samenvoeging van enkele korpsen. Na invoering van het nieuwe bestel zal bezien worden of schaalvergroting in de nieuwe situatie wenselijk is. Het kabinet heeft eerder de noodzaak van territoriale congruentie tussen politieregio's en veiligheidsregio's onderstreept. Met betrekking tot de territoriaal congruente indeling van de gemeente Haarlemmermeer zal het kabinet, mede op basis van de aanbevelingen van de stuurgroep, in een afzonderlijk traject tot besluitvorming komen.*

10. Voor het doorvoeren van deze aanbevelingen en het introduceren van het concern Nederlandse politie is het aanbevelenswaardig om een *Gemeenschappelijk Programma Politieontwikkeling* in te richten, waarin alle betrokken partijen participeren en waarin de inhoudelijke stappen en processtappen worden gecoördineerd en stapsgewijs worden ingevoerd onder het gezag van en de sturing door de bevoegde ministers. *Na overleg met de Kamer over het voorliggende kabinetsstandpunt zal de Kamer nader worden geïnformeerd over de wijze waarop implementatie zal plaatsvinden, hoe in de betrokkenheid van het politieveld wordt voorzien en welk tijdspad zal worden gehanteerd. Het kabinet streeft er naar de benodigde wetgeving zo spoedig mogelijk aan de Kamer aan te bieden.*

Kabinetsreactie op het rapport «Politie in ontwikkeling» van de Raad van Hoofddcommissarissen

Op 24 juni heeft de Raad van Hoofddcommissarissen zijn visierapport «Politie in ontwikkeling: visie op de politiefunctie» gepresenteerd. In dit rapport beschrijft de politie haar visie op het gewenste functioneren van de politie en de toekomstige ontwikkelingen van het politievak. Verder zijn de meest concrete en dringende problemen betreffende de politiefunctie en de politieorganisatie in kaart gebracht.

In antwoord op het verzoek van de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en voor Justitie ontvangt u de kabinetsreactie op het rapport «Politie in ontwikkeling» van de Raad van Hoofddcommissarissen.

In deze kabinetsreactie wordt dieper ingegaan op de thema's die in «Politie in ontwikkeling» worden behandeld. Daarbij wordt tevens gebruik gemaakt van de inzichten die het rapport van de commissie Leemhuis¹ heeft opgeleverd en het kabinetsstandpunt dienaangaande.

Deze kabinetsreactie op de visie van de RHC op de functie van de politie zal, gezien de onderlinge samenhang, gelijktijdig aan u worden gestuurd met de kabinetsreactie op het rapport van de commissie Leemhuis en de notitie Kerntaken.

Algemene reactie

Met het rapport «Politie in ontwikkeling» doet de RHC een belangrijke stap om te komen tot een visie op de politiefunctie. Het kabinet heeft waardering voor het resultaat. De visie biedt samenhangende inzichten in de kwaliteit van de politiezorg en, breder, de veiligheidszorg in Nederland in het algemeen. Het kabinet zal op basis van de visie van de RHC en deze kabinetsreactie de verantwoordelijkheid nemen voor het verder concretiseren en realiseren van een gezamenlijke visie op de politie.

In de navolgende paragrafen wordt op basis van de visie van de RHC ingegaan op de missie van de politie, de ontwikkelingen in de functie van de politie, de sturing, de taakuitvoering, haar strategieën, haar organisatievorm en haar rol in het veiligheidsbestel.

De missie van de Nederlandse politie

De politieorganisatie heeft, gezien haar taakopdracht en bevoegdheden, een belangrijke rol op het terrein van veiligheid. Zij vervult een belangrijke verbindende functie in het netwerk van bij veiligheid betrokken organisaties. Een goede invulling van die rol stelt eisen aan de inrichting, de taakuitvoering, de aansturing en bedrijfsvoering van de politie. Deze moeten in samenhang worden georganiseerd.

De RHC formuleert de missie van de politie als volgt: «waakzaam en dienstbaar staat de politie voor de waarden van de rechtsstaat». In de toelichting wordt deze missie verder uitgewerkt in: de Nederlandse politie staat voor het voortbestaan, de integriteit en de handelingsvrijheid van de democratische en rechtstatelijke instituties; de politie bewaart de vrede in het maatschappelijke verkeer; de politie beschermt leven, vrijheid en eigendom; de politie voorkomt eigenrichting; de politie levert een maximale bijdrage aan het reduceren van sociale onveiligheid; de politie is er voor alle inwoners van Nederland, de politie is de autoriteit in de publieke ruimte; de politie is aanwezig waar en wanneer dat nodig is en de politie

¹ Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, Lokaal verankerd, nationaal versterkt, Utrecht, 2005.

legt actief verantwoording af aan het bevoegde gezag en aan de (lokale) gemeenschap.

Het kabinet is het in overwegende mate met deze invulling eens maar wil de missie van de politie verwoorden als: *«De politie bevordert de stabiliteit van de samenleving door handhaving van het recht en door de burgers te beschermen tegen onveiligheid.»*

Het kabinet ziet de strafrechtelijke rechtshandhaving, de handhaving van de openbare orde en noodhulpverlening als de kerntaken van de politie. Ook vervult de politie een rol in de (multidisciplinaire) aanpak van groot-schalige rampen, conflicten crisissituaties. Naast deze taken heeft de politie ook een taak op het vlak van het signaleren en adviseren op terreinen en onderwerpen die de primaire verantwoordelijkheid van andere organisaties betreft. Een effectieve en efficiënte uitvoering van deze taken is cruciaal voor de legitimiteit van de politie en de overheid als geheel.

Deze formulering van de functie van de politie is een afscheid van de politiefunctie zoals beschreven in «Politie in verandering»¹. In dit rapport stond de hulpverlenende taak van de politie en de interactie met de burger centraal. De keuze voor de welzijnsfunctie van de politie had ingrijpende gevolgen voor de strategieën ten aanzien van zowel de taakuitvoering als de aansturing, inrichting en de bedrijfsvoering. Door de invoering van de welzijnsfunctie werden bemiddeling, crisisinterventie en conflictpreventie volwaardige aanvullingen op meer traditionele taken als handhaving en opsporing. Met de inwerkingtreding van de Politiewet 1993 heeft dit gedachtegoed definitief vorm gekregen. Door de sterk veranderende omgeving is deze visie in de ogen van zowel het kabinet als de RHC toe aan vervanging. Daarbij wil het kabinet voorkomen dat de verworvenheden van het huidige bestel, zoals de lokale inbedding en het innovatieve vermogen van de politie, verloren gaan.

Eisen aan de politie

De politie opereert in een omgeving die wordt gekenschetst door een grote dynamiek, complexiteit en een grote onvoorspelbaarheid van gedrag van burgers. De politie wordt hierdoor geconfronteerd met een grote variatie aan veiligheidsproblemen van zowel strafrechtelijke, openbare orde of hulpverlenende aard. Verder wordt de variatie veroorzaakt omdat de veiligheidsproblemen zich op lokaal, regionaal, bovenregionaal, landelijk als internationaal niveau, of een combinatie daarvan, voordoen. De RHC schetst hoe de (beleefde) onveiligheid en de complexiteit daarvan bij zowel de burgers als binnen de kringen van gezagsdragers, bestuurders, politiek en partners in veiligheid tot steeds sterker uiteenlopende en hogere eisen aan de politie hebben geleid. Tegelijkertijd heerst het gevoel dat de politie beter zou moeten presteren. Verwachtingen en prestaties zijn voor de politie moeilijk bijeen te brengen wat weer leidt tot afnemend vertrouwen in de politie, verlies van legitimiteit van de politie bij de burgers en tot de wens bij bestuurders meer grip te krijgen op de politie.

Het kabinet erkent dat de eisen die aan de politie worden gesteld steeds meer toenemen en zwaarder worden. De Nederlandse politie zal daar, ook in organisatorische zin, op in moeten spelen. Tegelijkertijd blijkt dat de politie recentelijk weer betere resultaten boekt en dat het veiligheidsgevoel van de burgers de laatste jaren weer toeneemt. De politie moet als organisatie opereren tussen bestuurlijke en justitiële wensen enerzijds en tussen het centrale en decentrale niveau anderzijds. De politie zal in dit brede spectrum zo gepositioneerd moeten worden dat ze in staat is om met de grote complexiteit om te kunnen gaan. Daarbij dient de politie een

¹ Projectgroep Organisatie Structuren, Politie in Verandering: een voorlopig theoretisch model, Den Haag, Staatsdrukkerij, 1977.

modus te vinden om niet in een spagaat te geraken of gesplitst te worden. Voorkomen moet worden dat zij zich volledig richt op alleen de justitiële of alleen de bestuurlijke invalshoek of zich alleen richt op centrale of juist decentrale veiligheidsproblemen. Dit vereist van de politie een grote organisatorische flexibiliteit en variëteit.

Veel criminaliteit zoals terrorisme, drugshandel, mensenhandel en -smokkel is grensoverschrijdend en internationaal georganiseerd. Ook rampen en openbare ordeproblemen kunnen grensoverschrijdende effecten hebben. Zeker onze open samenleving is niet veiliger te maken zonder intensieve internationale samenwerking. Internationale samenwerking vereist dat politiediensten, op alle terreinen die de politietaak omvat, over de grenzen kunnen samenwerken. BZK onderschrijft de visie van de RHC dat de Nederlandse politie bij dient te dragen aan de totstandkoming van een «Europese ruimte van veiligheid». Dit betekent dat justitiële en politiezaken niet louter vanuit het nationale belang worden benaderd, maar ook vanuit een gezamenlijk Europees belang. Concreet kan hierbij worden gewezen op de gezamenlijke aanpak van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. In de taakuitoefening van de politie zullen vormen van internationale politie samenwerking structureel een plaats krijgen. Dit zal niet alleen gevolgen hebben voor de in te zetten bevoegdheden en informatie-uitwisseling maar ook voor niet-operationele zaken zoals de opleidingen en de ontwikkeling van professionele standaarden. Het kabinet beziet de visie op de politiefunctie en de veranderingen van het politiebestedel nadrukkelijk vanuit dit internationale perspectief. Het kabinet heeft zelf een verantwoordelijkheid bij het maken van afspraken op internationaal niveau om deze samenwerking te regelen.

Sturing

Het kabinet onderschrijft de ambitie van de politie om een professionele organisatie te zijn met een eigen verantwoordelijkheid. De politie levert haar toegevoegde waarde op basis van de professionaliteit van haar medewerkers, haar organisatie en als frontlijnorganisatie van de overheid in het publieke domein.

De politie beschikt daarbij over een unieke combinatie van eigenschappen: de wettelijk vastgelegde taakstelling, de strafrechtelijke dwangmiddelen inclusief de mogelijkheid tot het gebruik van geweld, het opleidingsniveau, de hoeveelheid medewerkers, de herkenbaarheid naar de burger, de 24 uren beschikbaarheid, de sterke informatiepositie, de geografische en functionele spreiding en niet in de laatste plaats de lokale inbedding. Deze unieke combinatie van kenmerken vormt de basis voor de toegevoegde waarde die de politie levert met betrekking tot het reduceren van onveiligheid.

De RHC claimt voor de taakuitvoering van de politie professionele ruimte, waarbij het accent niet op sturing vooraf ligt maar op (horizontale) verantwoording achteraf over de resultaten waaraan de politie zich heeft verbonden. Het kabinet kan zich niet vinden in (de consequenties van) deze stellingname. De politie is een organisatie met een belangrijke maatschappelijke doelstelling, het is een organisatie die daartoe bijzondere bevoegdheden heeft gekregen en waarin in 4,2 miljard Euro gemeenschapsgeld omgaat.

Uitsluitend verantwoording achteraf is ook strijdig met de huidige aansturing van de politie door het bevoegd gezag in de persoon van de burgemeester en de officier van justitie. Daarnaast lijkt het uitgangspunt strijdig met het opzetten van het door de politie zelf gewenste programatisch werken waarbij de verschillende partijen onder regie van het openbaar bestuur zichtbaar maken wat ze gaan doen ten behoeve van

welke resultaten. Ten aanzien van het beleid geldt bovendien dat de ministers van BZK en Justitie op landelijk niveau de hoofdlijnen moeten kunnen bepalen. Als het gaat om verbetering van de beheersmatige aspecten van de Nederlandse politie wil het kabinet de politie stimuleren en faciliteren om met innovaties haar werkwijze en resultaten te verbeteren. Dit innovatieve vermogen komt ook met name uit «het vak» zelf. In die zin zal er ook ruimte moeten zijn voor de ontwikkeling van professionaliteit bij de uitoefening van het politievak.

Taakuitvoering

De RHC geeft aan dat steeds meer wordt verwacht van de politie. Dit heeft geleid tot een discussie over wat nu de kerntaken van de politie zijn. De taakomschrijving in de wet is globaal en een onderscheid in exclusieve, functionele en oneigenlijke politietaken is onvoldoende scherp gebleken om de taken van de politie af te bakenen van de anderen. De RHC pleit voor een, in overleg met het bestuur en samenleving, voortdurende vernieuwing van de specifieke invulling van haar taakopdracht. Het kabinet ziet daarbij als risico dat oneigenlijke taken zoals bijv. de registratie, opslag en afgifte van gevonden voorwerpen, toch weer uitgevoerd zullen worden door de politie. Het kabinet wil met het voeren van de kerntakendiscussie bereiken dat helderheid ontstaat over de politietaken, dat oneigenlijke taken worden overgedragen en dat een verbeterde en meer gestructureerde samenwerking met andere partijen ontstaat. In de notitie Kerntaken wordt uitgebreid ingegaan op de resultaten tot nu toe.

Zoals al eerder in deze brief is aangegeven ziet het kabinet de strafrechtelijke rechtshandhaving, de handhaving van de openbare orde en de noodhulpverlening als de kerntaken van de politie. Ook vervult de politie een belangrijke rol in de multidisciplinaire aanpak van grootschalige rampen, conflict- en crisissituaties. Met de RHC is het kabinet van mening dat de politie, vanuit haar expertise, naast deze taken ook een taak heeft op het vlak van het signaleren en adviseren op terreinen en onderwerpen die de primaire verantwoordelijkheid van andere organisaties betreft.

Opsporing

Opsporing is een belangrijke kerntaak van de politie. Afgelopen jaren is een impuls gegeven aan de versterking van de opsporing, o.a. door de vorming van de nationale en bovenregionale recherche en door prestatieafspraken te maken met de korpsen over aantallen aan het Openbaar Ministerie aan te leveren verdachten. Om de criminaliteit effectief te bestrijden zal blijvend geïnvesteerd moeten worden in de kwaliteit van de opsporing en in het ontwikkelen van nieuwe opsporingstechnieken.

Lokale inbedding

Het kabinet is het nadrukkelijk eens met het handhaven van de lokaal ingebedde politie als een belangrijk uitgangspunt voor de Nederlandse politie. Door in nauw contact met burgers en lokale organisaties te staan kan de politie haar netwerkrol goed vervullen. Het kabinet steunt ook de wens van de RHC om zich niet alleen te richten op wijken en buurten maar ook op andere gemeenschappen zoals het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Dit «policing of communities» biedt meer inzicht in het netwerk aan partijen dat bijdraagt aan veiligheid.

Noodhulp

Het kabinet heeft in haar kerntakenbrief¹ al aangegeven dat de algemene hulpverlening geen taak is voor de politie. Hulp bieden geschiedt in prin-

¹ Brief van de ministers van BZK en Justitie van 15 juli 2004, TK 2003–2004, 29 628, nr. 4.

cipe alleen in noodsituaties en alleen gedurende de beperkte periode dat andere hulpinstanties deze taken nog niet hebben overgenomen.

Strategieën van de Nederlandse Politie

Om invulling te geven aan de taakuitvoering heeft de politie een aantal strategieën ontwikkeld die in samenhang moeten leiden tot betere resultaten.

Tegenhouden

De werkwijze Tegenhouden is aanvullend aan de opsporingstaak. Tegenhouden gaat er van uit dat er drempels opgeworpen worden om criminaliteit te voorkomen. Tegenhouden (bestaat) uit drie onderdelen: slim omgaan met reeds bestaande opsporingsmiddelen, anderen wijzen op hun verantwoordelijkheden (signaleren en adviseren door politie en justitie) en het daadwerkelijk voorkomen van criminaliteit. Tegenhouden vereist de betrokkenheid van andere partijen dan de politie waaronder centrale en lokale overheden. Vaak zal de politie signaleren en andere organisaties adviseren om op te treden.

Nodale politiezorg

De RHC stelt voor dat de politie naast het buurtgericht werken zich ook specifiek gaat richten op infrastructurele knooppunten waar stromen mensen, goederen, geld en informatie samenkomen. Daartoe controleert de politie op de knooppunten van de netwerken (ringwegen rond steden, overslagpunten, havens, luchthavens) van uiteenlopende geografische schaal en van verschillende aard (stedelijk, interstedelijk, interstatelijk, virtueel). De controlefunctie is gericht op het opheffen van anonimiteit en onzichtbaarheid en het identificeren van potentiële en actuele bedreigingen van de veiligheid. Deze controlefunctie is meer gericht op personen dan op delicten. Naar verwachting zal de technologie hierbij een steeds belangrijker rol gaan spelen. Ook wil de RHC meer bevoegdheden om deze controles te verrichten zonder dat er sprake is van een voorafgaande verdenking.

Het kabinet is met de RHC van mening dat ten behoeve van de bescherming van de burger tegen onveiligheid en criminaliteit gezocht moet worden naar een efficiënte en doelgerichte inzet van middelen, waarbij technologie een belangrijke rol kan spelen. Hierbij past een uitwerking van het nodale concept zoals het door de RHC is aangegeven. Het kabinet wil verder verkennen wat mogelijk is, waarbij het kabinet een verantwoorde balans tussen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer enerzijds en de aanpak van onveiligheid en criminaliteit anderzijds noodzakelijk acht. De politie moet naast delictgericht ook persoonsgericht kunnen controleren bij zowel het identificeren als het aanpakken van bedreigingen van de veiligheid. Het gaat erom een doelgericht controlemechanisme te ontwikkelen waarmee in de massaliteit van mensenstromen een adequate selectie kan worden gemaakt van personen die een bedreiging voor de veiligheid kunnen vormen.

Uitgangspunt is de effectiviteit van de te treffen maatregelen, waarbij moet worden voorkomen dat een onevenredige inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer van de burgers. Zo wil het kabinet voorkomen dat de gewone burger permanent in de gaten wordt gehouden door de overheid, waarbij gegevens van zijn doen en laten bewaard worden als ware het een verdachte burger.

De informatiegestuurde politie

De moderne taakuitvoering van de politie wordt gekenschetst door informatie, communicatie, innovatie en samenwerken. Het kabinet wil sturen op de samenhangende maatregelen die nodig zijn om de informatiegestuurde politie te organiseren. Dit omvat maatregelen als de landelijke standaardisatie van de werkprocessen en de informatieproducten; het realiseren van een landelijk informatie- en communicatiesysteem; het verbeteren van de analysefunctie bij de politie; een analyse van de mogelijkheden en bevoegdheden om informatie te delen, ook met andere bij veiligheid betrokken partners, eventueel voorstellen tot aanpassing; het in staat zijn in een kort tijdsbestek de nieuwste relevante technieken en werkmethodes te testen en vervolgens te integreren in de werkprocessen van de Nederlandse politie. Een belangrijke randvoorwaarde is de verdere ontwikkeling van de politie als een lerende organisatie die gericht is op structurele verbetering van de eigen organisatie. Werkwijzen, opleidingen, technologieën, etc. worden structureel geëvalueerd, verbeterd of vervangen.

De technologische politie

Bij de uitvoering van haar taken zal de politie in toenemende mate gebruik maken van technologische toepassingen. Naast toepassingen op het terrein van de ICT is sprake van een opkomst van andere technologieën. DNA-onderzoek, Global Positioning Systems, intelligente camera's, beeldbewerking en videoconferentie zijn de politie nu al behulpzaam bij de taakuitoefening. Inzet van technologie draagt bij aan de veiligheid omdat meer zaken sneller kunnen worden opgelost en effectiever toezicht kan worden gehouden. Technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat overtreders en criminelen vaker en sneller in beeld komen. Goedwillende burgers blijven, soms letterlijk, uit beeld zoals bij intelligent camera-toezicht het geval is. Uiteraard dient de meerwaarde van de inzet van technologieën te worden afgewogen tegen mogelijke negatieve consequenties van de inzet.

Het combineren van politieke strategieën en niet politieke strategieën

De politie organiseert de veiligheid niet alleen. Sociale veiligheid is het resultaat van activiteiten en resultaten van veel verschillende actoren zoals overheden en overheidsdiensten op landelijk, provinciaal en lokaal niveau. Voorts door bedrijven, scholen, hulpverlening maatschappelijke organisaties, gezinnen en individuele burgers. Door al dan niet structureel samen te werken met deze partijen ontstaat een veel groter arsenaal aan bevoegdheden, interventiemogelijkheden en informatie die in samenhang kan worden ingezet. Deze samenwerking vindt al vaak plaats bijvoorbeeld in het kader van het integrale veiligheidsbeleid, de bestuurlijke aanpak van de georganiseerde criminaliteit, de inzet van Bibob en de multidisciplinaire samenwerking met de Bijzondere Opsporingsdiensten.

Nieuwe organisatievorm voor de politie

In haar visie op de politiefunctie geeft de RHC aan te willen opereren als een eenheid met één herkenbaar besluitvormend orgaan waarin voor alle korpsen bindende beslissingen worden genomen. De commissie Leemhuis stelt op basis van haar analyse voor een concern Nederlandse politie in te richten.

Het kabinet deelt de analyse dat het huidige politiebestel niet voldoende meer is ingericht om de benodigde verbeteringen te faciliteren. Het

nieuwe politiebesteding zal moeten bijdragen aan de flexibele politie die in staat is invulling te geven aan de eisen die de maatschappij stelt. De politie moet effectief kunnen opereren op zowel lokaal, regionaal, inter-regionaal, nationaal als internationaal niveau. Er is een politieorganisatie nodig die adequaat en slagvaardig handelt op het gebied van zowel de strafrechtelijke rechtshandhaving, de handhaving van de openbare orde en in het kader van de hulpverlening en de rampenbestrijding. Daarnaast moet de politie ook goed in staat zijn samen te werken met de andere partijen die betrokken zijn bij het organiseren van veiligheid. Het politiebesteding zal uitdrukking moeten geven aan de eenheid bij de politieorganisatie.

In de kabinetsreactie op het rapport «Lokaal verankerd, nationaal versterkt» van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie wordt het gewijzigde politiebesteding geschetst wat invulling moet geven aan deze eisen.

Het veiligheidsbestel

De politie organiseert de veiligheid niet alleen. Sociale veiligheid is het resultaat van activiteiten en resultaten van veel actoren zoals verschillende overheden en overheidsdiensten op internationaal, landelijk, provinciaal en lokaal niveau, voorts door bedrijven, scholen, hulpverlening maatschappelijke organisaties, maar ook door gezinnen en individuele burgers. De politie zoekt actief contact met burgers, bedrijven en instellingen om ze te betrekken bij de aanpak van onveiligheid. Dit samenstel van verantwoordelijken voor veiligheid vormt het «veiligheidsbestel».

De RHC signaleert dat de politiefunctie en de politieorganisatie geen synoniemen zijn. De *politiefunctie* is de activiteit gericht op het handhaven van gezamenlijke normen en regels en het beschermen van leven, vrijheid en eigendom. Er zijn niet alleen de klassieke uitvoerders van de politiefunctie, zoals de politie en het justitieapparaat, maar in toenemende mate ook (semi)publieke en private organisaties die taken uitvoeren op het gebied van controle, handhaving, toezicht en opsporing. In de loop der jaren is een diffuus netwerk aan organisaties ontstaan die zich richten op (deel-) aspecten van veiligheid. Dit veiligheidsbestel bestaat zelf ook uit meerdere vaste en minder vaste samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld de strafrechts- en veiligheidsketen en de veiligheidsregio's. Hierdoor kan onduidelijkheid ontstaan over de vraag welke instantie in welk geval verantwoordelijk is, en neemt de noodzaak tot coördinatie en afstemming toe.

De RHC wil het aantal betrokken partijen verminderen en pleit voor het fuseren van de politie met de inlichtingen- en bijzondere opsporingsdiensten. Het kabinet wil zover niet gaan en is van mening dat de focus zich moet richten op de onderliggende organisatorische en culturele problemen. Het gaat dan om het willen en kunnen delen van informatie, het kunnen en willen coördineren van gezamenlijke activiteiten, het creëren van een gezamenlijke intelligence positie, om standaardisering van processen, informatieproducten en -systemen en om leiderschap en cultuurverandering. Dit zijn ook opgaven waar de Nederlandse politie zelf intern nog mee worstelt.

Het kabinet wil zich zoals aangegeven richten op het creëren van eenheid, ook organisatorisch, bij de Nederlandse politie. Tegelijkertijd zal geïnvesteerd worden in de verbeterde en meer gestructureerde samenwerking met de andere partijen.

Daartoe zal inzichtelijk moeten worden gemaakt hoe de betrokken organisaties gepositioneerd zijn ten opzichte van andere partijen en welke relaties taken en verantwoordelijkheden de partijen naar elkaar toe hebben.

De door de RHC voorgestelde programmasturing sluit hier goed bij aan. Daarin worden veiligheidsprogramma's op zowel lokaal, regionaal als nationaal niveau, geformuleerd waarin de te bereiken doelen en ieders bijdrage daaraan, meetbaar worden vastgelegd. Het kabinet ziet dit als een uitwerking van het integrale veiligheidsbeleid zoals het kabinet dat voorstaat. Hierover bent u reeds geïnformeerd in de evaluatie van het Veiligheidsprogramma «Naar een Veiliger samenleving» en de tussentijdse evaluatie daarvan, de «Midterm Review»¹.

Op lokaal niveau ziet het kabinet de gemeente als de partij onder wiens regie het integrale veiligheidsbeleid, inclusief deze programmasturing moet plaatsvinden.

Gemeenschappelijke visie op de politiefunctie

Het kabinet wil op basis van de visie van de RHC en deze reactie het voortouw nemen tot het vaststellen van een gemeenschappelijke visie op de politiefunctie en de realisatie daarvan. Op basis van deze reactie is een serie maatregelen te benoemen waar het kabinet de komende periode zorg voor wil dragen:

- De verdere concretisering van een nieuwe gezamenlijke visie op de politiefunctie;
- De implementatie van het nieuwe politiebestedel;
- Het realiseren van een uniforme informatiehuishouding voor de politie;
- Traject versterken intelligence functie van de politie;
- Het in kaart brengen van het «veiligheidsbestel», inclusief de onderlinge relaties, taken en bevoegdheden van de verschillende bij veiligheid betrokken organisaties;
- Invoeren «programmatisch werken»;
- De concrete uitwerking van het concept «nodale politie».

Over de nadere uitwerking van deze maatregelen zult u per maatregel geïnformeerd worden.

¹ Veiligheidsprogramma: naar een veiliger samenleving, TK 2002–2003, 28 684, nr. 1 en Veiligheidsprogramma: naar een veiliger samenleving, midterm review, TK 2004–2005, 28 684, nr. 44.