

Vergaderjaar 2010–2011

30 880

Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)

Nr. 12

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 13 mei 2011 en het nader rapport d.d. 17 juni bij de nota van wijziging (Kamerstuk 30 880, nr. 8), aangeboden aan de Koningin door de minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 25 februari 2011, no. 11.000520, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, mede namens de Minister van Defensie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt de nota van wijziging bij het voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.), met toelichting.

Met het voorstel wordt een landelijke politie ingevoerd. Aan het hoofd komt één korpschef te staan, die niet ondergeschikt is aan de minister. De politie krijgt tien regionale eenheden. De huidige politieregio's en de regionale korpsbeheerders verdwijnen. De veiligheidsregio's blijven echter bestaan. Het voorstel heeft twee doelen: vergroting van de slagvaardigheid van de politie en versterking van de democratische inbedding op landelijk niveau en in de gemeenten.

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat de twee doelen die met de nota van wijziging worden nagestreefd onvoldoende dichterbij worden gebracht en doet suggesties die ertoe kunnen bijdragen het voorstel meer in overeenstemming te brengen met haar doelen. Zij is van oordeel dat in verband met deze opmerkingen het voorstel op een aantal punten heroverwogen zou moeten worden.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 februari 2011, nr. 11.000520, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde nota van wijziging rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 mei 2011, nr. W03.11.0056/II, bied ik U, mede namens mijn ambtgenoot van Defensie, hierbij aan.

Anders dan de Afdeling menen wij dat de door de Afdeling onderscheiden doelstellingen van de nota van wijziging wel degelijk dichterbij worden gebracht, hetgeen zal blijken uit het vervolg van dit nader rapport. Wij handhaven dan ook de hoofdlijnen van het voorstel. Wel is het advies van de Afdeling aanleiding geweest om de nota van wijziging op een aantal kleinere punten aan te passen en om aan een aantal aspecten van de voorgestelde nota van wijziging in de toelichting extra aandacht te besteden.

1. Samenvatting

De Afdeling merkt op dat het voorstel een breuk betekent met het verleden, omdat niet langer sprake zal zijn van een gemengd landelijk en lokaal politiebestedel. Tegelijkertijd zijn op landelijk niveau de checks and balances tot op zekere hoogte weggenomen doordat de eerste politieke verantwoordelijkheid voor zowel het beheer als het (justitieel) gezag in één hand zijn gelegd. Daarmee is ook, nu het gezag voor de openbare orde bij de lokale burgemeester ligt, het adagium «beheer volgt gezag» verlaten. Volgens de toelichting dient deze verandering twee doelstellingen: vergroting van de slagvaardigheid van de politie en versterking van de democratische inbedding op landelijk niveau en in de gemeenten. In het advies dat de Raad vorig jaar uitbracht over een wijziging van de Politiewet heeft hij aangegeven dat indien «wordt gekozen voor centralisatie van het beheer het van des te groter belang (is) dat gelijktijdig het lokale gezag van de burgemeester wordt versterkt».

De eerste doelstelling – vergroting van de slagvaardigheid van de politie – lijkt met het voorstel in zijn huidige vorm onvoldoende te worden bereikt. In het voorstel zal de politietaak namelijk worden uitgevoerd op vijf verschillende niveaus: landelijk, op het niveau van tien nieuwe regionale eenheden (overeenkomend met een nieuwe territoriale indeling van de rechterlijke macht), op het niveau van de vijftientig bestaande veiligheidsregio's, van territoriale onderdelen van de politie, en van de gemeenten, waar het gezag over de politie bij de burgemeester berust voor de handhaving van de openbare orde. De nieuwe structuur heeft voorts het nadeel dat de personele unie tussen de voorzitter van de veiligheidsregio en de korpsbeheerder vervalft, met als gevolg dat de bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing niet meer in handen is van bestuurders en functionarissen (politie, brandweer, medisch en overig) die op elkaar zijn ingespeeld.

De Afdeling adviseert het aantal niveaus van de politie terug te dringen. Dat zou in ieder geval kunnen door de regionale eenheden en de veiligheidsregio's in elkaar te schuiven en daarbij te kiezen voor een schaal die het meest geschikt is voor de uitoefening van de politietaak. Voorts verdient het aanbeveling de territoriale eenheden congruent te maken met de gemeentegrenzen, zodat vraag en aanbod (het gezag over de politie en de verdeling van de middelen) op een natuurlijke wijze bij elkaar worden gebracht.

De tweede doelstelling – versterking van de democratische inbedding op lokaal en landelijk niveau – wordt in het voorstel evenmin dichterbij gebracht. Volgens de toelichting bevat het voorstel voor het lokale niveau vijf maatregelen om de tweede doelstelling te bereiken; vier van die maatregelen zijn echter al geldend recht. Bovendien wordt de beleidscyclus van de politie sterk hiërarchisch vormgegeven: het is allereerst de minister die bepaalt waaraan de politie mensen en middelen zal besteden. De Afdeling doet enkele suggesties die er aan zouden kunnen bijdragen de democratische inbedding en de slagvaardigheid van het lokaal gezag te versterken. Zo zou bij wet kunnen worden vastgelegd dat een bepaald percentage van het politiebudget niet door de minister wordt ingevuld.

Voorts zou wettelijk geborgd kunnen worden dat de verantwoordelijkheid van de burgemeester om – bijvoorbeeld bij evenementen en calamiteiten – de politie-inzet te bepalen, niet wordt aangetast en in de praktijk voluit kan worden waargemaakt. Daarnaast zou – zoals nu feitelijk al geldt maar in het voorstel wordt afgeschaft – de burgemeester bevoegd kunnen blijven in te stemmen met de benoeming van het hoofd van de politie in de gemeente.

Op landelijk niveau is de democratische verankering van de politie niet consequent uitgewerkt, omdat de politie een mate van zelfstandigheid krijgt die doet denken aan die van een zelfstandig bestuursorgaan of het openbaar ministerie. Nu de politie de zwaardmacht van de overheid vormt, en aan de korpschef de algehele leiding van het korps is opgedragen, acht de Afdeling het van fundamenteel belang dat de verantwoording voor het optreden en de toerusting van de politie volledig en ondubbelzinnig wordt geregeld. Dat kan alleen als de politie direct en volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid wordt gebracht. Dat laat overigens onverlet dat de burgemeester verantwoordelijk is voor het optreden van de politie ter handhaving van de openbare orde en daarover verantwoording aflegt tegenover de gemeenteraad.

1. Samenvatting

De door de Afdeling in de samenvatting van het advies naar voren gebrachte punten komen elders in het advies nogmaals uitgebreid aan de orde. Op de betreffende punten zal daar worden ingegaan.

2. Aanloop naar de nota van wijziging

In 2006 heeft de regering een voorstel voor een nieuwe Politiewet aanhangig gemaakt bij de Raad van State; het is het voorstel waarop nu een nota van wijziging is ingediend. In het voorstel werd één nationale politieorganisatie in het leven geroepen, met aan het hoofd een nieuw orgaan op het niveau van de centrale overheid, directieraad geheten. De leden van dat orgaan zouden worden benoemd door de politieministers. De directieraad zou opereren onder de volledige verantwoordelijkheid van de politieministers; de regiokorpsen zouden hun zelfstandige rechtspersoonlijkheid verliezen. De directieraad zou het beheer over de politie gaan voeren; de korpsbeheerder zou verdwijnen. Het gezag over de politie bleef berusten bij de burgemeester en de officier van justitie.

De Raad van State vond onvoldoende aangetoond dat het tekortschieten van de centrale sturing te wijten was aan het ontbreken van wettelijke beheersbevoegdheden om de regiokorpsen aan te sturen. Voor de uitvoering van politietaken die spelen op nationaal en internationaal niveau, achtte de Raad het wetsvoorstel onvoldoende, omdat die taken alleen effectief kunnen worden vervuld door opschaling van het gezag over die uitvoering. Het grootste deel van de politietaken is echter vooral van lokale betekenis. Voor deze taken was het van belang dat de lokale gezagsdragers over de middelen kunnen beschikken om hun gezag ook daadwerkelijk uit te oefenen (beheer volgt gezag). Het wetsvoorstel voorzag daarin onvoldoende. Voorts was de Raad van oordeel dat de vorming van een centrale politieorganisatie, zoals voorzien in het wetsvoorstel, niet goed past bij de vorming van veiligheidsregio's. Tot slot was de Raad van oordeel dat het wetsvoorstel, met één politieorganisatie onder een eigen directieraad die onder twee ministers valt, geen bijdrage zou leveren aan het verminderen van het democratisch tekort ten aanzien van de politie. De Raad adviseerde de belangrijkste keuzes die in het wetsvoorstel werden gemaakt nader te bezien, en daarbij te overwegen om eerst de werking in de praktijk van het wetsvoorstel «Versterking bevoegdheden op rijksniveau ten aanzien van de politie» af te wachten.¹

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 880, nr. 4, punt 4.

Het voorstel werd vrijwel ongewijzigd bij de Tweede Kamer ingediend. Bij de kabinetsformatie van 2007 werd besloten de behandeling van het voorstel voorlopig aan te houden en eerst te bezien of binnen het huidige regionale bestel met de samenwerking tussen de politiekorpsen voldoende voortgang en resultaat kan worden behaald op het terrein van eenheid en gemeenschappelijk functioneren van de politie.

Op 11 november 2009 werd bij de Raad van State een voorstel van Wet versterking samenwerking en gemeenschappelijk functioneren politie aanhangig gemaakt, dat de plaats had moeten innemen van het in 2006 ingediende voorstel voor een nieuwe Politiewet. In zijn advies van 2 maart 2010 constateerde de Raad dat het voorstel hinkte op twee gedachten en hij adviseerde een heldere keuze te maken voor of een gedecentraliseerde of een gecentraliseerde organisatie van het beheer van de politie. Bij een keuze voor centralisatie van het beheer achtte de Raad het van des te groter belang dat gelijktijdig het lokale gezag van de burgemeester wordt versterkt. Een dergelijke versterking is echter ook nu al van belang, bij de huidige stand van de centralisatie van het beheer, zo stelde de Raad.¹ Bij de kabinetsformatie 2010 werd besloten dit voorstel in te trekken en een nationale politie in te voeren, onder verantwoordelijkheid van de minister die belast is met de zorg voor veiligheid.²

In bijlage I bij dit advies geeft de Afdeling een historisch overzicht van de wettelijke regeling van politie sinds 1851.

2. Aanloop naar de nota van wijziging

Aan dit overzicht van hetgeen aan deze nota van wijziging is voorafgegaan hebben wij niets toe te voegen.

3. Vormgeving als nota van wijziging

De invoering van een nationale politie, zoals overeengekomen in het regeerakkoord 2010, wordt tot stand gebracht in een nota van wijziging op een wetsvoorstel dat op 21 november 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend. In de nota van wijziging worden alle hoofdstukken van de nieuwe Politiewet opnieuw uitgeschreven; bij de nota van wijziging is een volledig nieuwe memorie van toelichting gevoegd. Van het oorspronkelijk ingediende voorstel en de toelichting daarop blijft dus niets over. Voor deze methode is gekozen omwille van de leesbaarheid: vrijwel alle artikelen van het voorstel worden gewijzigd.³

Nu feitelijk en ook tekstueel sprake is van een nieuw wetsvoorstel, is de Afdeling van oordeel dat het helderder is om de nieuwe voorstellen de vorm te geven van een nieuw wetsvoorstel. Zij adviseert hiertoe. In dit advies wordt het voorstel om praktische redenen behandeld als betref het een nieuw wetsvoorstel.

3. Vormgeving nota van wijziging

In het regeerakkoord⁴ wordt niet alleen in een nationale politie voorzien maar is ook aangegeven dat wetsvoorstel 30 880 (voorstel van wet tot vaststelling van een nieuwe Politiewet) aangepast wordt aan hetgeen in het regeerakkoord is neergelegd met betrekking tot die nationale politie. Wij vinden die vorm van belang omdat daarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat wij bij de vormgeving van het nieuwe politiebestedel niet van voren af aan begonnen zijn. De nota van wijziging borduurt immers voort op de eerder, in het wetsvoorstel neergelegde, keuze voor één politieorganisatie met publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid, waarbinnen eenheden blijven bestaan maar de zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de regio's komt te vervallen. Veel bepalingen zijn daarbij inhoudelijk

¹ Advies no. W03.09.0470. Een nader rapport is nog niet verschenen.

² Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 14, blz. 83.

³ Toelichting, § 1 (Algemeen), onder «De vorm van de nota van wijziging».

⁴ Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15.

ongewijzigd gebleven en slechts aangepast aan de inhoudelijke wijzigingen die wél zijn aangebracht in het wetsvoorstel. Daarbij valt te denken aan de bepalingen betreffende de taak van de politie, de bevoegdheden, de rijksrecherche, de behandeling van klachten en een deel van de bepalingen omtrent bijstand. Datzelfde geldt voor de daarop betrekking hebbende delen van de toelichting. In het advies van de Afdeling om het huidige voorstel vorm te geven als geheel nieuw wetsvoorstel zien wij geen reden om thans van deze ingeslagen weg terug te komen.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

a. Doel

In de toelichting komt naar voren dat het voorstel twee doelen heeft:

- *vergroting van de slagvaardigheid van de politie,*
- *versterking van de democratische inbedding.*

Om de slagvaardigheid te vergroten wordt een nationale politie ingevoerd, die komt te staan onder de verantwoordelijkheid en het beheer van de Minister van Veiligheid en Justitie. Daarmee wordt een vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus bereikt, evenals een vermindering van de bestuurlijke drukte. Dit alles zal, zo wordt in de toelichting gesteld, niet ten koste gaan van het politiewerk op lokaal niveau: de verbinding tussen het lokale niveau en de politie wordt juist versterkt. De democratische inbedding wordt op twee niveaus versterkt. Op nationaal niveau wordt de verantwoordelijkheid voor de politie bij één minister neergelegd. Op lokaal niveau wordt de positie van de lokale gezagsdriehoek¹, de burgemeester en de gemeenteraad versterkt.

De bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongewijzigd.²

b. Inhoud

Structuur

Er komt een landelijk politiekorps, bestaande uit landelijke en regionale eenheden en ondersteunende diensten. De nationale politie krijgt rechtspersoonlijkheid. Aan het hoofd komt één korpschef te staan; hij wordt benoemd bij koninklijk besluit, gehoord de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal.³

De politie wordt onderverdeeld in regionale eenheden, overeenkomend met de arrondissementen die genoemd worden in de Wet op de rechterlijke indeling.⁴ Uit de toelichting blijkt dat daarbij wordt uitgegaan van de plannen om het aantal arrondissementen terug te brengen tot tien (de «gerechtelijke kaart»); een voorstel tot wijziging van die indeling is overigens nog in voorbereiding.⁵ De dagelijkse leiding van de regionale eenheid komt te berusten bij de politiechef. Die wordt benoemd bij koninklijk besluit, gehoord de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal. De regioburgemeester op zijn beurt hoort de andere burgemeesters in de regio over de benoeming.⁶

Elke regionale eenheid zal verder worden onderverdeeld in territoriale onderdelen. Het voorstel gaat uit van het bestaan van die onderdelen,⁷ maar werkt niet uit wat hun schaal zal zijn. Volgens de toelichting is de korpschef verantwoordelijk voor de territoriale indeling.⁸ Over de benoeming van het hoofd van een territoriaal onderdeel worden de burgemeester en de officier van justitie in dat gebied gehoord. Op lokaal niveau behouden de burgemeester en de officier van justitie het gezag over de politie.⁹

De huidige 25 politieregio's verdwijnen; de veiligheidsregio's, die territoriaal overeenkomen met de oude politieregio's, worden gehand-

¹ Het zogeheten driehoeksoverleg tussen de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid waarbinnen de gemeente geheel of gedeeltelijk valt (voorgesteld artikel 13).

² Toelichting, § 1 (Inleiding), § 2 (Voorgeschiedenis en probleemanalyse) en § 3 (De hoofdpijnen van de nieuwe politieorganisatie).

³ Voorgestelde artikelen 25 tot en met 28.

⁴ Voorgesteld artikel 25, tweede lid.

⁵ Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 97.

⁶ Voorgesteld artikel 38.

⁷ Voorgestelde artikelen 13 en 46.

⁸ Toelichting, § 7.3 (De korpschef).

⁹ Voorgestelde artikelen 11 en 12.

haafd.¹ Binnen de veiligheidsregio's, die op 1 oktober 2010 zijn ingesteld, werken politie, brandweer en spoedeisende medische hulp samen bij de rampenbestrijding en de regionale crisisbeheersing. De huidige korpsbeheerders, die samenvallen met de voorzitter van de veiligheidsregio's, verdwijnen.

Planning

Beleidsplanning vindt op verschillende niveaus plaats.

- (i) De minister stelt ten minste eens in de vier jaar landelijke beleidsdoelstellingen vast. Hij hoort het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters.²
- (ii) Ter verwezenlijking daarvan stelt hij de doelstellingen vast van de regionale en landelijke eenheden. Hij hoort het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters.³
- (iii) De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie van de regionale eenheid stellen eens in de vier jaar, met inachtneming van de regionale doelstellingen, een beleidsplan vast. Het regionale beleidsplan omvat in ieder geval de verdeling van het budget over «de onderdelen van de regionale eenheid», rekening houdend met het belang van een goede vervulling van de politietaken in alle betrokken gemeenten. Iedere burgemeester hoort zijn eigen gemeenteraad over het ontwerpplan.⁴
- (iv) In het lokale driehoeksoverleg – bestaande uit de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid van de politie – worden afspraken gemaakt over de inzet van de politie voor haar verschillende taken (handhaving van de openbare orde, hulpverlening, strafvordering, taken ten dienste van de justitie). Zij doen dit op basis van:
 - het integraal veiligheidsplan, dat – volgens een wetsvoorstel dat bij de Tweede Kamer in behandeling is⁵ – eens in de vier jaar wordt vastgesteld door de gemeenteraad, en
 - de doelstellingen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie.⁶

Financiering

De politie wordt gefinancierd vanuit de begroting van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De landelijke korpschef stelt een ontwerpbegroting voor de politie en meerjarenramingen op; de minister stelt deze vast.⁷ Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de verdeling van sterkte en middelen over de landelijke en regionale onderdelen van de politie.⁸ Nu het beheer op het landelijk niveau komt te liggen stellen de regionale eenheden geen begroting vast, aldus de toelichting.⁹ Voor het regionale beleidsplan is kennelijk de verdeling van sterkte en middelen over de landelijke en regionale onderdelen een gegeven.

Tussenbalans

Het geheel overziend stelt de Afdeling vast dat het voorstel een breuk met het verleden betekent. Sinds 1851 is de politie georganiseerd in een gemengd centraal en decentraal stelsel, waarbij het beheer in hoofdzaak een regionale aangelegenheid was en op landelijk niveau twee ministers verantwoordelijk waren voor de politie. Op landelijk niveau worden nu de checks and balances tot op zekere hoogte weggenomen doordat de eerste politieke verantwoordelijkheid voor zowel het beheer als het (justitieel) gezag in één hand zijn gelegd. Het voorstel introduceert een hiërarchisch opgezette politieorganisatie met een volledige centralisatie van het beheer onder de uiteindelijke verantwoordelijkheid van één minister. Het

¹ Toelichting, § 5.4 (Relatie met de veiligheidsregio).

² Voorgesteld artikel 18.

³ Voorgesteld artikel 20.

⁴ Voorgesteld artikel 39.

⁵ Voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de versteviging van de regierol van de gemeente ten aanzien van het lokaal veiligheidsbeleid, kamerstukken II 2009/10, 32 459, nr. 2.

⁶ Voorgesteld artikel 13, tweede lid.

⁷ Voorgestelde artikelen 33 tot en met 35.

⁸ Voorgesteld artikel 36.

⁹ Toelichting, § 10 (Reacties), onder «Raad van Korpschefs».

adagium «beheer volgt gezag» wordt hiermee verlaten. De slagvaardigheid van de politie op lokaal niveau is daarbij in het geding, omdat het lokaal gezag dreigt te worden uitgehold met het opzetten van één landelijke politie en een hiërarchisch vormgegeven beleidsplanning.

In de hierna volgende punten 5 tot en met 8 toetst de Afdeling de inhoud van het voorstel aan de twee doelstellingen zoals de regering die heeft geformuleerd en die de Afdeling onderschrijft: vergroting van de slagvaardigheid van de politie en versterking van de democratische inbedding op landelijk en lokaal niveau. Deze doelstellingen kunnen niet los worden gezien van de randvoorwaarde bij centralisatie van het beheer die de Raad in zijn advies van 2 maart 2010 heeft geformuleerd: dat het lokale gezag van de burgemeester wordt versterkt.

4. Hoofdpijnen van het voorstel

Wij zijn het eens met hetgeen de Afdeling onder dit punt naar voren heeft gebracht over de hoofdpijnen van het voorstel. Met de Afdeling zijn wij van mening dat het voor het nieuwe politiebestedel van belang is dat het lokale gezag wordt versterkt. De slagvaardigheid van de politie op lokaal niveau is hierbij niet in het geding. Hieronder zal blijken dat wij van mening zijn dat met dit voorstel het lokale gezag wordt versterkt. Waar de Afdeling opmerkt dat de vormgeving leidt tot uitholling van het lokaal gezag door een hiërarchisch vormgegeven beleidsplanning, wijzen wij erop dat dat niet het geval is. Het regionale beleid met betrekking tot de uitvoering van de politietaak is hiërarchisch in die zin dat verplicht rekening moet worden gehouden met de landelijke doelstellingen. Voor het overige is gekozen om dit beleidsplan vormvrij te laten teneinde juist ruimte te bieden aan lokale belangen.

5. Vergroting van de slagvaardigheid van de politie

a. Algemeen

Een van de doelstellingen van het voorstel is het vergroten van de slagvaardigheid van de politie, onder meer door het verminderen van de bestuurlijke drukte. Die doelstelling komt in die zin dichterbij dat het aantal regionale onderdelen van de politie wordt teruggebracht van vijf en twintig naar tien, en dat deze nieuwe regionale eenheden een lichtere structuur hebben dan de huidige politieregio's: het zijn niet langer zelfstandige entiteiten en ze zijn niet meer verantwoordelijk voor het beheer.

Het valt echter op dat de bestuurlijke gelaagdheid met het voorstel toeneemt. Voor organisatie en taakuitoefening van de politie worden vijf niveaus relevant:

- landelijk (de minister, de korpschef, de landelijke eenheden en de Koninklijke marechaussee),*
- de tien regionale eenheden,*
- de vijf en twintig veiligheidsregio's waarbinnen de politie samenwerkt met de brandweer en de geneeskundige hulpverlening bij rampenbestrijding en crisisbeheersing, en bij de voorbereiding daarop,*
- de territoriale onderdelen van de politie,*
- de gemeente, waarbinnen de burgemeester het gezag over de politie heeft uit hoofde van zijn openbare orde-taak.*

Strikt genomen is ook de provincie nog van belang, omdat de commissaris van de Koning toezicht uitoefent op de veiligheidsregio's.¹ Dat heeft echter geen directe betekenis en blijft daarom verder buiten beschouwing. De Afdeling is van oordeel dat een zo groot aantal bestuurlijke lagen onvermijdelijk zal leiden tot grote bestuurlijke drukte. Op elk van de vijf niveaus zullen bestuurders en ambtenaren zich genoodzaakt zien tijd en

¹ Artikelen 40, vierde en vijfde lid, 41, 42, 53 en 59 van de Wet veiligheidsregio's.

aandacht te besteden aan de activiteiten van de andere niveaus; dat is een ondoelmatig gebruik van hun tijd. Bovendien kan de betrokkenheid van zoveel niveaus vertragend en complicerend werken.

De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien op mogelijkheden om het aantal niveaus terug te brengen. Daarbij kan mede gebruik worden gemaakt van de opmerkingen die de Afdeling hierna maakt (punten 5b en 5c).

b. De regionale eenheden

Gekozen is voor tien regionale eenheden, die congruent zijn met de tien arrondissementen volgens plannen om de gerechtelijke kaart te herzien. De schaal en indeling zal, volgens de toelichting, leiden tot «robuuste onderdelen van het landelijke korps en daarmee tot een steviger basis voor de specialistische politietaken».¹

Aansluiting bij de gerechtelijke kaart betekent dat de regionale indeling van de politie wordt gebaseerd op overwegingen die verband houden met de taakuitoefening door de rechterlijke macht. Dit lijkt erop te wijzen dat de strafvorderlijke taken van de politie belangrijker worden gevonden dan de andere taken. Uit de toelichting blijkt niet dat is nagegaan:

- of dat een doelmatige schaal oplevert waarin de voor- en nadelen van schaalvergroting voor de politie elkaar min of meer in evenwicht houden (te kleine eenheden zijn te weinig robuust; te grote eenheden werken ondoelmatig, omdat de overhead en het tijdsbeslag door interne processen relatief sterker toenemen),*
- of sommige regionale eenheden niet te groot worden wat betreft de oppervlakte van het gebied, en andere wat betreft het aantal inwoners en het aantal politieambtenaren,*
- of deze tien regionale eenheden qua geografische en culturele samenhang en qua criminaliteitsbeeld voor de hand liggen.²*

Het is natuurlijk juist dat grotere regionale eenheden beter in staat zijn specialistische taken te verrichten. Dat argument is echter relatief, omdat een deel van het specialistische werk landelijk wordt georganiseerd.

De Afdeling onderkent dat er voordelen zullen zijn aan congruentie tussen politie en justitie (althans, aan de gerechtelijke kaart zoals die moet gaan worden). Tegenover dat voordeel staat echter het nadeel dat de congruentie met de veiligheidsregio wordt verlaten. Volgens de toelichting zullen de veiligheidsregio's worden gehandhaafd; de grenzen van de regionale eenheden zullen samenvallen met de grenzen van een of meer veiligheidsregio's. Voor de indeling van de regionale eenheden in districten kan, zo stelt de toelichting, worden uitgegaan van de indeling in veiligheidsregio's;³ het is niet duidelijk of met deze districten hetzelfde bedoeld wordt als met de territoriale eenheden waarvan elders in het voorstel en de toelichting sprake is. De keus voor handhaving van de veiligheidsregio's is op zichzelf begrijpelijk, omdat deze pas kort geleden – met ingang van 1 oktober 2010 – zijn ingesteld, en omdat de gebiedscongruentie tussen de drie onderdelen een gecompliceerde operatie was. Nog in maart 2011 heeft de regering besloten alle brandweergelateerde taken naar het regionale niveau van de veiligheidsregio over te brengen, wat betekent dat gemeenten niet langer bevoegd zullen zijn om brandweertaken zelf uit te voeren.³

Dat laat onverlet dat de schaalvergroting van de politieregio's gevolgen zal hebben voor de veiligheidsregio's.

De voorzitter van de veiligheidsregio geeft bij bovenlokale rampenbestrijding en crisisbeheersing leiding aan het regionaal beleidsteam en heeft daarbinnen doorzettingsmacht. Zijn positie valt nu nog samen met die van korpsbeheerder; die twee functies versterken elkaar. Nog bij de totstandkoming van de Wet veiligheidsregio's werd de personele unie tussen korpsbeheerder en voorzitter van de veiligheidsregio essentieel

¹ Toelichting, § 4.4 (De regionale eenheden, de landelijke eenheden en de landelijke diensten).

² In het advies van de VNG wordt geconstateerd dat de voorgestelde indeling «veelal geen enkele relatie heeft met bestuurlijk relevante entiteiten» (advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (advies van 27 januari 2011, kenmerk BABVI/U/U201100132, blz. 4).

³ Persbericht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie van 18 maart 2011, www.rijksoverheid.nl. Het wetsvoorstel dat dit regelt is op 6 april aanhangig gemaakt bij de Afdeling Advisering van de Raad van State.

gevonden voor de samenwerking tussen de betrokken diensten. De voorzitter van de veiligheidsregio is immers vanwege zijn rol als korpsbeheerder zeer vertrouwd met de politie en heeft uit dien hoofde een bestendige werkrelatie met de hoofdofficier van justitie die deel uitmaakt van het regionaal beleidsteam. Om dezelfde reden heeft hij een functionele relatie met de regionale korpschef. In situaties waarin onder spanning moet worden gewerkt zijn deze vaste relatiepatronen essentieel om slagvaardig te kunnen handelen.¹

Door het wegvallen van de korpsbeheerder in het wetsvoorstel wordt de positie van de voorzitter van de veiligheidsregio evident verzwakt. De voorzitter van de veiligheidsregio zal tijdens rampen en crises wel gebruik kunnen maken van de ervaring en bestendige relaties die hij heeft opgedaan als gezagsdrager van de politie in zijn eigen gemeente. Met de relevante bestuurders en diensten binnen de veiligheidsregio maar buiten zijn eigen gemeente zal hij die ervaringen en relaties in veel mindere mate hebben. Dat kan tot gevolg hebben dat de samenwerking minder soepel en vanzelfsprekend verloopt, juist op een moment dat in korte tijd en onder grote druk cruciale beslissingen moeten worden genomen. Wat geldt voor de korpsbeheerder geldt voor de politie als geheel. De politie vormt de spil van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing. De voorzitter van de veiligheidsregio moet bij een ramp of crisis één ambtenaar van politie kunnen aanspreken die de zeggenschap heeft over alle politieagenten in de veiligheidsregio. Dat is alleen mogelijk als de politie is georganiseerd op de schaal van de veiligheidsregio's. De Afdeling acht het om deze redenen onwenselijk de congruentie tussen de regionale politie en de veiligheidsregio's te verlaten. De Afdeling adviseert de organisatorische schaal van de regionale onderdelen van de politie te laten samenvallen met die van de veiligheidsregio's.

c. De territoriale onderdelen van de politie

Elke regionale eenheid zal verder worden onderverdeeld in territoriale onderdelen. Het voorstel gaat uit van het bestaan van die onderdelen,² maar werkt niet uit wat de schaal van deze onderdelen zal zijn. Volgens de toelichting wordt de landelijke korpschef verantwoordelijk voor de territoriale indeling;³ kennelijk is dat een uitvloeisel van zijn verantwoordelijkheid voor het beheer. Over de benoeming van het hoofd van een territoriaal onderdeel worden de burgemeester en de officier van justitie in dat gebied gehoord.

De plaatselijke «driehoek» zal bestaan uit de burgemeester, de officier van justitie en het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid. In dit driehoeksoverleg maken de burgemeester en de officier van justitie afspraken over de inzet van de politie, mede aan de hand van het integraal veiligheidsplan dat door de gemeenteraad is vastgesteld.⁴ De territoriale onderdelen zijn dus van wezenlijk belang voor het optreden van de politie op gemeentelijk niveau.

De Afdeling merkt allereerst op dat, nu de samenwerking tussen de politie en de burgemeester zich vooral afspeelt op het niveau van deze territoriale onderdelen, deze onderdelen een veel grotere betekenis zullen hebben dan alleen die van interne organisatie van de politie. Dat betekent dat de inrichting en schaalgrootte ervan niet kunnen worden overgelaten aan de nieuwe korpschef; de wetgever zelf zal hier keuzes in moeten maken.

Niet duidelijk is of deze territoriale onderdelen congruent zullen worden met de veiligheidsregio's of met de gemeenten, of dat zij een tussenschaal zullen gaan vormen. Nu de gerechtelijke indeling op het regionale niveau leidend is geweest, acht de Afdeling het niet onaannemelijk dat ook voor de territoriale onderdelen zal worden aangesloten bij de – waarschijnlijk

¹ Kamerstukken II 2006/07, 31 117, nr. 3, blz. 42–43; idem 2007/08, 31 117, nr. 6, blz. 19.

² Voorgestelde artikelen 13 en 46.

³ Toelichting, § 7.3 (De korpschef).

⁴ Voorgesteld artikel 13.

nog te ontwikkelen – territoriale onderverdeling van de tien nieuwe arrondissementen.

De Afdeling is van oordeel dat het aanbeveling verdient de schaal van de territoriale onderdelen te laten samenvallen met de gemeenten, zodat een toename van de bestuurlijke drukte kan worden voorkomen. Dat heeft voorts als voordeel dat het lokale bestuur zal worden versterkt (zie nader hierna, punt 7). Onder de huidige Politiewet was al zichtbaar dat politiebevoegdheden niet worden gedelegeerd aan de burgemeester als de politiedistricten niet samenvallen met gemeenten (punt 2 van bijlage I bij dit advies).

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in congruentie van de territoriale onderdelen met de gemeenten.

5. Vergroting van de slagvaardigheid van de politie

a. Algemeen

De Afdeling is van oordeel dat met het voorstel de bestuurlijke gelaagdheid toeneemt en daarmee de bestuurlijke drukte onvermijdelijk toeneemt in plaats van afneemt. Vervolgens onderscheidt de Afdeling vijf relevante niveaus voor de organisatie en taakuitvoering van de politie. Zij adviseert het voorstel nader te bezien op mogelijkheden om dit aantal niveaus terug te dringen.

De opsomming die de Afdeling geeft van de niveaus is ongelijksoortig van aard en bovendien ook in de huidige situatie toepasbaar, met dien verstande dat het dan gaat om 25 zelfstandige korpsen in plaats van 10 eenheden. De Afdeling lijkt voorbij te gaan aan het feit dat het opheffen van 25 zelfstandige regio's en hun bestuursorganen, het Korps landelijke politiediensten en de voorziening tot samenwerking Politie Nederland, de bestuurlijke drukte bij de politie sterk vermindert. De suggesties van de Afdeling worden hieronder nader besproken.

b. De regionale eenheden

Er komt één landelijk korps dat bestaat uit landelijke en regionale eenheden en één of meer ondersteunende diensten. Voor aansluiting bij de gerechtelijke kaart is besloten om meerdere redenen.

Voor de eenheid van het landelijke korps is het wenselijk om de organisatie van het korps compact te houden en niet in te veel onderdelen op te splitsen. Ervaring heeft bovendien geleerd dat de huidige schaal van de politieregio's te klein is om volledig zelfstandig te voorzien in noodzakelijke specialismen. Het gaat hierbij veelal om specialismen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving die onder het gezag staan van de officier van justitie. In het huidige regionale politiebestedel is een belangrijk deel van deze specialistische taken daarom ondergebracht bij zeven bovenregionaal georganiseerde teams en het Korps landelijke politiediensten. Door aansluiting te zoeken bij de herziene gerechtelijke kaart komen er tien regionale eenheden, waarmee een stevige basis voor de specialistische politietaken ontstaat. De bovenregionale laag kan uit het politiebestedel verdwijnen door de herpositionering van de huidige landelijke en bovenregionale taken in de nieuwe regionale en landelijke eenheden. Hiermee wordt een verdere vereenvoudiging van de organisatie bereikt, hetgeen zal leiden tot een efficiëntere taakuitvoering met meer slagkracht. Door de één op één congruente indeling van de politie en het openbaar ministerie zal de samenwerking tussen de politie en het openbaar ministerie eenvoudiger worden. Al met al leidt het gekozen uitgangspunt van de één op één congruentie met de gerechtelijke kaart naar onze overtuiging tot de best denkbare indeling in regionale eenheden. Daarbij is onder meer gekeken naar aspecten van eenheid, doelmatigheid en effectiviteit van de nationale politie alsook naar

aspecten van besturing en aansturing van de politie, samenwerking met veiligheidspartners alsook de bestaande samenwerkingsstructuren. De indeling in tien regionale eenheden heeft geen nadelig effect op de invloed die de lokale bestuurders hebben op de politie. Het lokale gezag blijft ongewijzigd en de wet bouwt waarborgen in voor de versterking van de lokale inbedding.

Met de Afdeling zijn wij het eens dat het evenzeer essentieel is dat er een goede koppeling bestaat tussen de politieorganisatie en de veiligheidsregio. Deze koppeling is voor de gewenste samenwerking en afstemming tussen de hulpdiensten onmisbaar.

Het is niet noodzakelijk is om een *territoriale* koppeling te handhaven, temeer omdat het mogelijk is een goede *functionele* koppeling vorm te geven. De invoerings- en aanpassingswet bij dit voorstel voorziet in deze functionele koppeling. Daarbij merken wij op dat een koppeling tussen territoriale onderdelen van de regionale eenheden en veiligheidsregio's voor de hand ligt, maar ook dat wij het niet opportuun achten deze koppeling wettelijk verplicht te stellen. Om deze koppeling beter te duiden en de noodzaak ervan nader te onderstrepen is de toelichting op dit punt aangescherpt. Tevens is in de toelichting verduidelijkt dat het essentieel is dat de voorzitter van de veiligheidsregio een aanspreekpunt bij de politie heeft met mandaat. Echter evenals bij de lokale inbedding is het creëren van waarborgen in regelgeving onvoldoende als die waarborgen vervolgens niet of onvoldoende worden benut. Wij zullen hier samen met het Veiligheidsberaad op inzetten.

c. De territoriale onderdelen van de politie

De Afdeling adviseert om de territoriale eenheden binnen de regionale eenheden congruent te laten zijn met de gemeenten. Dit zou de bestuurlijke drukte verder kunnen doen afnemen en de lokale verankering verder versterken.

Hoewel de argumenten van de Afdeling sterk corresponderen met enkele van de uitgangspunten van deze wet – vermindering van bestuurlijke drukte en versterking van de lokale verankering – wegen naar onze mening de nadelen ervan zwaarder dan de voordelen. In de huidige situatie is het veelal zo dat het grondgebied van een basiseenheid van de politie meerdere (kleinere) gemeenten omvat, maar het kan ook zo zijn dat een grote gemeente meerdere basiseenheden heeft. Deze flexibiliteit in inrichting is, ook om effectief de taken onder het gezag van de burgemeester te kunnen uitvoeren, essentieel. Mede omdat de politie ook in de laagste organisatiegraad, de basiseenheden, een optimale massa kent die niet één op één overeenkomt met een theoretische toerekening van de sterkte aan gemeenten. Anders zou bijvoorbeeld in kleine gemeenten de noodhulp niet gewaarborgd kunnen worden. Een andere consequentie van het advies van de Afdeling is dat er evenveel territoriale eenheden als gemeenten zouden komen. Of hierdoor daadwerkelijk de bestuurlijke drukte zou afnemen, is zeer de vraag, mede omdat in de huidige praktijk driehoeken van kleinere gemeenten vaak al bovenlokaal zijn vormgegeven.

6. Versterking van de democratische inbedding: algemene overwegingen

In een democratische rechtsstaat dient machtsuitoefening door de staat op zorgvuldige wijze te geschieden. Daartoe dienen een aantal instituties en beginselen – checks and balances – die grenzen aan die machtsuitoefening stellen. Onder meer zijn daartoe van belang de spreiding van macht over meerdere organen, en de controle op het gebruik van macht, met name door verantwoording. Verantwoording van machtsuitoefening

dient plaats te vinden ten overstaan van democratisch gekozen organen, zoals de beide Kamers der Staten-Generaal en de gemeenteraad. Deze zorgvuldige omgang met staatsmacht is in het bijzonder van belang bij de politie, nu die het enige overheidsonderdeel is dat feitelijk geweld tegen burgers kan gebruiken en burgers in hun vrijheid kan beperken.

Daaraan zitten verschillende aspecten:

- geweld mag alleen worden gebruikt als dat noodzakelijk is en evenredig aan het doel;*
- is gebruik van geweld noodzakelijk en evenredig aan het doel, dan is dat gebruik ook geboden;¹*
- de politie dient zodanig te worden toegerust dat, enerzijds, gebruik van geweld of escalatie van geweldgebruik zoveel mogelijk kan worden vermeden; en dat, anderzijds, niet vermijdbaar geweldgebruik is gefaciliteerd.*

De eerste twee aspecten zijn vooral verbonden aan de uitoefening van het gezag over de politie; het derde vloeit voort uit het beheer.

Daarbij dient tevens in aanmerking genomen te worden dat de korpschef, aan wie de leiding van het korps is opgedragen, tevens verantwoordelijk is voor het operationele optreden van de politie. De lijnen tussen gezag en «algemene leiding» zijn op dit punt diffuus.

De politie dient hierom zonder clausulering onder politieke verantwoordelijkheid te staan; voor het optreden van de politie en de toerusting die voor dat optreden noodzakelijk is dient onbeperkt, over de volle breedte, verantwoording te worden afgelegd, lokaal en landelijk.

In de huidige politiestructuur is de verantwoordelijkheid voor de politie verdeeld over het landelijke en het regionale niveau. Op het landelijke niveau waren vanouds twee ministers gezamenlijk verantwoordelijk voor de politie; op regionaal niveau ligt de eindverantwoordelijkheid voor het beheer sinds 1993 bij de burgemeesters, in het bijzonder bij de burgemeester die optreedt als korpsbeheerder. Voor de wijze waarop zij de politie aansturen zijn de bevoegde bestuurders verantwoording verschuldigd aan de Eerste en Tweede Kamer respectievelijk de gemeenteraad. Deze vorm van verantwoording is op lokaal niveau niet ideaal, omdat de gemeenteraden de primair verantwoordelijke bestuurders nauwelijks ter verantwoording kunnen roepen. Dit democratische gat blijkt zich in de praktijk ook voor te doen (punt 2 van bijlage I bij dit advies).

Bij de kabinetsformatie is de landelijke verantwoordelijkheid voor zowel politie als justitie in handen gelegd van één en dezelfde minister. Het wetsvoorstel legt het beheer volledig in handen van diezelfde minister. De burgemeester heeft zeggenschap over de inzet van de politie in zijn gemeente, maar niet meer over de politie als organisatie; met het wegvallen van de korpsbeheerder en de centralisatie van het beheer hebben ook de burgemeesters van de centrumgemeenten geen zeggenschap meer over de organisatie van de politie. Zij gaan nog wel over de vraag naar politie-inzet, maar niet meer over het aanbod.

Zoals in de volgende twee punten van het advies zal worden besproken worden met het voorstel de mogelijkheden van de burgemeester om de politie daadwerkelijk aan te sturen uitgehold. Het beheer wordt immers gecentraliseerd en de vijf en twintig politieregio's worden vervangen door tien regionale eenheden, waarbinnen de invloed van de afzonderlijke gemeenteraden vrijwel te verwaarlozen is. Het voorstel bevat wel maatregelen om de lokale democratische inbedding te waarborgen, maar de meeste van die maatregelen zijn niet nieuw en gaan niet veel verder dan verplichtingen om te overleggen of advies te vragen. De verantwoordelijkheid voor organisatie en beheer van de politie komt dan ook in wezen in handen te liggen van één minister.

Voorts wordt de politie een min of meer zelfstandige organisatie, die niet onder directe en volledige ministeriële verantwoordelijkheid komt te staan. De democratische verantwoording op landelijk niveau wordt

¹ Artikel 8, eerste en vijfde lid, van de Politiewet 1993. Evenzo voorgesteld artikel 7, eerste en vijfde lid.

daardoor beperkt. De leiding van de landelijke politie komt te berusten bij één functionaris met een grote mate van zelfstandigheid, de korpschef. De inhoud van het voorstel staat daarmee op gespannen voet met een van de doelstellingen van het voorstel: het versterken van de democratische inbedding, landelijk en lokaal.

De Afdeling is van oordeel dat dit onwenselijk is. Zij doet in de volgende punten enkele suggesties die ertoe kunnen bijdragen het voorstel meer in overeenstemming te brengen met haar doelstelling.

6. Versterking van de democratische inbedding: algemene overwegingen

Wij onderschrijven het belang dat de Afdeling hecht aan de verantwoordelijkheid die over de politie op zowel landelijk (beheer en taakuitvoering) als lokaal (gezag) niveau in de volle breedte moet kunnen worden afgelegd. Onder 7 en 8 wordt ingegaan op de inhoudelijke argumenten van de Afdeling.

7. Democratische inbedding op lokaal niveau en versterking van het lokaal gezag

a. Ontwikkelingen rond gezag en beheer

Tussen de begrippen beheer en gezag bestaat vanouds spanning. Die spanning is in de afgelopen jaren sterker geworden, enerzijds (i) omdat aan het lokaal gezag bij openbare orde en veiligheid steeds hogere eisen worden gesteld, anderzijds (ii) omdat het begrip beheer steeds verder is verruimd.

Ad (i). In artikel 172 van de Gemeentewet is vastgelegd dat de burgemeester is belast met de handhaving van de openbare orde; dat hij bevoegd is overtredingen van wettelijke voorschriften die betrekking hebben op de openbare orde, te beletten of te beëindigen; en dat hij zich daarbij bedient van de onder zijn gezag staande politie. Wettelijk is dus geregeld dat de burgemeester autonoom belast is met de openbare orde-taak en dat hij over de middelen dient te beschikken om die taak naar behoren te kunnen vervullen. Rijk en gemeente vormen – althans op dat terrein – in feite twee bestuursorganisaties naast elkaar; alleen de wetgever kan daaraan beperkingen stellen. De openbare-ordetaak van de burgemeester blijft in het voorstel welbewust ongemoeid. Het gemeentelijk veiligheidsbeleid wordt steeds minder exclusief overgelaten aan gespecialiseerde instanties (zoals de politie), maar is steeds meer verweven met tal van andere beleidsterreinen waarbij een groot aantal spelers betrokken is. De politietoon is een centraal onderdeel geworden van de algemene bestuurstaak van de gemeente.¹ Het lokale integrale veiligheidsplan is een poging om de samenhang in het lokale beleid te versterken, met het gemeentebestuur als coördinator. Verder heeft de burgemeester – soms door tussenkomst van de gemeenteraad – een reeks specifieke bevoegdheden gekregen, die evenzevele verantwoordelijkheden scheppen: het verrichten van controles in veiligheidsrisicogebieden, het houden van toezicht met behulp van camera's, het verrichten van bestuurlijke ophoudingen, het opleggen van een omgevingsverbod of een meldingsplicht, een thuisblijfgebod voor minderjarigen, het sluiten van een woning, lokaal of erf en het opleggen van een tijdelijk huisverbod.² Er wordt voorts geëxperimenteerd met het informeren van de burgemeester over de vrijlating van personen die zijn veroordeeld voor ernstige gewelds- en zedendelicten.³ Bij de uitoefening van deze bevoegdheden is de beschikbaarheid van politieambtenaren veelal noodzakelijk. De verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur voor veiligheid en voor het aansturen van de politie is met dat al alleen nog maar verder toegenomen.

¹ P.W. Tops, M. van Duin e.a., *Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie*, Rapport vervaardigd voor de commissie Bestuur en Veiligheid van de Vereniging van Nederlandse gemeenten, blz. 9.

² Artikelen 151b, 151c, 154a, 172a, 172b, 174a en 176a van de Gemeentewet; artikel 2 van de Wet tijdelijk huisverbod.

³ Kamerstukken II 2008/09, 29 452, nr. 116.

Ad (ii). De inhoud van het beheer over de politie is in de afgelopen jaren vergaand verruimd; het omvat, zoals ook in het voorstel is geëxpliciteerd, ook het beleid. Door de centralisatie van de beleidsontwikkeling die in de afgelopen jaren tot stand kwam houden gemeenten minder ruimte over om een eigen veiligheidsbeleid te voeren, terwijl hun verantwoordelijkheden op het gebied van veiligheid juist groter en breder zijn geworden. Gemeenten hebben zich dan ook genoodzaakt gezien bijzondere opsporingsambtenaren en toezichthouders in dienst te nemen voor de handhaving van de openbare orde en het tegengaan van lichte overtredingen, omdat de politie zich vooral richt op de opsporing van met name de ernstige delicten. Het aantal toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van gemeenten wordt geschat op 4200.¹

b. Centralisatie van het beheer in het voorstel

Het wetsvoorstel betekent een nog verdergaande verruiming van het beheer: alle landelijke en regionale onderdelen van de politie worden samengebracht in één landelijke organisatie met rechtspersoonlijkheid; de korpschef wordt belast met het beheer van, maar ook met de leiding over de politie.² Het lokale gezag over de politie blijft, althans op papier, ongemoeid. Met het opzetten van één centrale organisatie ontstaat echter het risico dat – in het kader van het beheer – de centralisatie in feite zo ver gaat dat het lokale gezag aan kracht verliest, omdat het zelf onvoldoende over de middelen kan beschikken die nodig zijn om zijn toegenomen verantwoordelijkheden waar te maken.

Om te beoordelen of dit risico zich kan gaan voltrekken is van belang hoe de landelijke politie wordt vormgegeven.

- De beleidsplanning en de financiering – beschreven in punt 4b – verlopen sterk hiërarchisch. Eerst stelt de minister de landelijke doelstellingen vast, daarna de doelstellingen van elke regionale eenheid. Jaarlijks stelt de minister de begroting vast; de verdeling van sterkte en middelen over de landelijke en regionale onderdelen wordt vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Binnen de ruimte die er dan is stellen de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie van de regionale eenheid een beleidsplan vast. Hoe groot die ruimte is hangt ervan af hoe terughoudend de minister is bij het formuleren van de landelijke en regionale doelstellingen. Volgens de toelichting zijn de landelijke en de lokale prioriteiten uit hun aard niet tegengesteld aan elkaar: zij komen voort uit dezelfde veiligheidsproblematiek.³ Daarmee wordt eraan voorbijgegaan dat de politie sterk uiteenlopende taken heeft, enerzijds op het gebied van de zware, georganiseerde criminaliteit en terrorisme, anderzijds op het gebied van de lokale criminaliteit en overlast. Worden de prioriteiten top down vastgesteld, dan moet ervoor gewaakt worden dat de nadruk op de landelijke en internationale prioriteiten, niet ten koste gaat van – eveneens legitieme – lokale wensen. Indien in de landelijke prioriteitsstelling tevens aandacht wordt besteed aan lokale problemen dient voldoende ruimte gelaten te worden voor lokale verschillen. Criminaliteit en overlast zijn immers niet in alle gemeenten hetzelfde. Het moet niet zo zijn dat gemeentebesturen ter compensatie op eigen kosten nog meer boa's of toezichthouders in dienst nemen. Deze functionarissen zijn lager opgeleid dan politiepersoneel en de mogelijkheden om politiefunctionarissen te vervangen zijn derhalve beperkt.*
- Bij het vaststellen van het regionaal beleidsplan zijn, nu het voorstel uitgaat van tien regionale eenheden, tientallen gemeenten betrokken. Op één uitzondering na (de regionale eenheid Amsterdam, die zes gemeenten telt) loopt het aantal gemeenten uiteen van 34 tot 81.⁴ Bij het overleg over het beleidsplan in dit soort Poolse landdagen kan de invloed of inbreng van elke afzonderlijke gemeenteraad slechts heel beperkt zijn. Die invloed is in ieder geval beperkter dan bij de huidige*

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 459, nr. 7, blz. 6.

² Voorgesteld artikel 27.

³ Toelichting, § (Reacties), onder «VNG, NGB, KBB, College van PG's, Veiligheidsberaad», negende tekstblok.

⁴ Zie bijlage II bij dit advies.

- politieregio's, die kleinschaliger zijn.*
- *Het is de bedoeling dat de «regionale prioriteiten worden gebaseerd op de lokale prioriteiten in de gemeenten, die veelal zijn opgetekend in het lokale integrale veiligheidsplan.»¹ Hoe de cyclus voor het vaststellen van dat plan zich verhoudt tot de beleidscyclus van de landelijke politie is echter niet duidelijk.² Het lokale veiligheidsplan zal, zo meent de Afdeling, alleen betekenis hebben voor de beleidsontwikkeling als het wordt vastgesteld voordat de beleidscyclus van de politie is afgewikkeld.*

c. Maatregelen om democratische inbedding te versterken

Tegenover deze centralisatie van het beheer worden volgens de toelichting vijf maatregelen in de wet vastgelegd om het andere hoofddoel – versterking van de democratische inbedding van de politie – te realiseren op lokaal niveau; om te borgen dat de politie «nog meer dan nu het geval is» dicht bij de burger staat.³

- *De burgemeester en de officier van justitie overleggen in de driehoek met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid en zo nodig met de politiechef van de regionale eenheid over de taakuitvoering van de politie en over het beleid met betrekking tot de taakuitvoering.⁴ Dit is echter geen nieuwe maatregel; het wordt ook in de Politiewet 1993 voorgeschreven.⁵*
- *In het driehoeksoverleg maken de burgemeester en de officier van justitie afspraken over de inzet van de politie. Zij doen dit op basis van het integraal veiligheidsplan, en op basis van de doelstellingen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie.⁶ Het integraal veiligheidsplan is nog niet wettelijk geregeld; een wetsvoorstel dat erin voorziet is aanhangig bij de Tweede Kamer.⁷ Dit is de enige maatregel die nieuw is.*
- *Voorafgaand aan de vaststelling van het regionale beleidsplan hoort iedere burgemeester in de regio zijn gemeenteraad over het ontwerp-beleidsplan.⁸ Deze «haalplicht» bestaat nu ook al.⁹*
- *In het voorstel wordt bepaald dat de burgemeester verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad over de uitoefening van zijn gezag over de politie.¹⁰ In de toelichting wordt onderkend dat deze bepaling niet nieuw is, maar een herhaling is van wat al vermeld is in de Gemeentewet.¹¹*
- *De lokale gezagsdragers krijgen – zo stelt de toelichting – zwaarwegende invloed op de benoeming van het lokale hoofd van politie. In het voorstel zelf staat dat zij in de gelegenheid worden gesteld advies uit te brengen; bovendien kunnen zij de minister verzoeken hem uit zijn functie te ontheffen als hij de afspraken over de inzet van de politie bij herhaling niet uitvoert.¹² Dit is een verzwakking ten opzichte van de huidige situatie, waarin de burgemeester met de benoeming moet instemmen.¹³*

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 231, blz. 4, 19.

² Wetsvoorstel 32 459 regelt dit niet. Wel wordt in artikel II bepaald dat het plan de eerste keer wordt vastgesteld binnen een jaar na inwerkingtreden van de wet.

³ Toelichting, § 3 (De hoofdlijnen van de nieuwe politieorganisatie), tweede en derde tekstblok.

⁴ Voorgesteld artikel 13, eerste lid.

⁵ Artikel 14 van de Politiewet 1993.

⁶ Voorgesteld artikel 13, tweede lid.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 459, nr. 2.

⁸ Voorgesteld artikel 39, eerste lid.

⁹ Artikel 28, eerste lid, van de Politiewet 1993.

¹⁰ Voorgesteld artikel 25.

¹¹ Artikel 180 van de Gemeentewet.

¹² Voorgesteld artikel 46, eerste lid.

¹³ Artikel 35, derde lid, van de Politiewet 1993.

De Afdeling constateert dat slechts één van deze maatregelen nieuw is; op een ander punt wordt een bestaande bevoegdheid zelfs afgezwakt. Het bestaande democratische gat op lokaal niveau wordt daarmee niet gedicht. Bovendien maakt deze opsomming duidelijk dat het gemeentebestuur hoofdzakelijk over «zachte» bevoegdheden beschikt: bevoegdheden in de sfeer van overleg en advies.

Hiervoor, onder b, werd geconcludeerd dat, als de prioriteiten top down worden ingezet, ervoor gewaakt moet worden dat de nadruk op de landelijke en internationale wensen niet ten koste gaat van de lokale behoeften. Dit risico zal zich met name voordoen als de burgemeester incidenteel – bijvoorbeeld bij evenementen of calamiteiten – over grotere aantallen politieagenten moet kunnen beschikken, terwijl hij uit hetzelfde – beperkte – arsenaal moet putten als de officier van justitie. De lokale driehoek is ook op deze momenten het aangewezen overlegsgremium,

maar dit is geen besluitvormend orgaan. Het stelt gezagsdragers die eigen verantwoordelijkheden hebben, in staat afspraken te maken omtrent het gebruik van hun bevoegdheden en de daarvoor benodigde politiecapaciteit.

d. Conclusie

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat een van de doelstellingen van het voorstel – versterking van de democratische inbedding – op lokaal niveau niet wordt gerealiseerd, terwijl het lokaal gezag evenmin wordt versterkt. In het gezamenlijk advies van het Korpsbeheerdersberaad, het College van procureurs-generaal en het Veiligheidsberaad, en in het advies van de Kring van commissarissen van de Koningin wordt dezelfde conclusie getrokken.¹

De Afdeling is dan ook van oordeel dat actief gezocht moet worden naar manieren om bij de steeds zwaardere gemeentelijke verantwoordelijkheden ook de noodzakelijke middelen en bevoegdheden te leggen, ook en juist indien het beheer over de politie wordt gecentraliseerd. De Afdeling doet daartoe de volgende suggesties.

- Volgens de toelichting zullen de landelijke beleidsdoelstellingen «vanzelfsprekend» substantiële ruimte overlaten in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie.² Het voorstel zelf regelt dit echter niet. Bij de verdeling van budgetten over het landelijke en het regionale deel van de politie zou bij wet een minimumpercentage kunnen worden vastgelegd dat aan de regionale eenheden wordt toebedeeld, ter vrije besteding aan politietaken.
- Overwogen zou kunnen worden, te bepalen dat de Minister zich bij het beheer laat adviseren door een college waarin de regioburgemeesters zitting hebben. Dat zou uitwerking geven aan de adviesbevoegdheden en de overlegmogelijkheden die in het voorstel zijn voorzien voor «de regioburgemeesters of een afvaardiging van de regioburgemeesters».³ Zo'n adviescollege zou het lokaal gezag meer stem kunnen geven in de centrale zeggenschap over de politie.
- Bij wet zou kunnen worden bepaald dat de territoriale onderdelen van de politie samenvallen met de gemeenten. Daarmee kan ook de bestuurlijke drukte worden verminderd.
- De burgemeester is wettelijk verantwoordelijk voor de openbare orde en veiligheid en is in dat kader bekleed met het gezag over de politie. Weliswaar zal hij over de inzet van mensen en middelen zo mogelijk consensus moeten bereiken met de officier van justitie, maar het is van belang dat de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft om de voor zijn taak vereiste politie-inzet te bepalen niet wordt aangetast en in de praktijk voluit kan worden waargemaakt. Het verdient overweging om dit wettelijk te borgen. Anders dan de officier van justitie heeft de burgemeester immers een algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid waarvoor hij rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad.⁴
- De nu geregelde bevoegdheid van de burgemeester om in te stemmen met de benoeming van het hoofd van de plaatselijke politie zou kunnen worden gehandhaafd.
- De beleidscyclus van de politie en die voor het vaststellen van het gemeentelijke veiligheidsplan kunnen zo op elkaar worden afgestemd dat het veiligheidsplan kort na vaststelling kan doorwerken bij het opstellen van het regionale beleidsplan.

De Afdeling adviseert te overwegen een of meer van deze of mogelijk nog andere, suggesties in overweging te nemen en het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen dan wel in de toelichting op deze mogelijkheden in te gaan.

¹ Advies van het Korpsbeheerdersberaad, het College van procureurs-generaal en het Veiligheidsberaad van 27 januari 2011, kenmerk 2011100572, blz. 1, en bijlage, blz. 1–2. Advies van de Kring van commissarissen van de Koningin van 27 januari 2011, kenmerk 1099820.

² Toelichting, § 6.2 (De landelijke beleidsdoelstellingen).

³ Voorgestelde artikelen 18, 19, 20 en 28, eerste lid.

⁴ In het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt geconstateerd dat in het regeerakkoord is opgenomen dat de burgemeester bij verschil van opvatting in de driehoek de beslissende stem heeft, maar dat dit in het wetsvoorstel niet is terug te vinden (advies van 27 januari 2011, kenmerk BABVI/U/201100132, blz. 3).

7. Democratische inbedding op lokaal niveau en versterking van het lokaal gezag

a. Ontwikkelingen rond gezag en beheer

Wij herkennen in grote lijnen wat de Afdeling onder dit punt naar voren heeft gebracht over de ontwikkelingen rond gezag en beheer.

b. Centralisatie van het beheer in het voorstel

De Afdeling schetst hier een aantal risico's dat het stelsel zoals dat wordt voorgesteld met zich meebrengt. Zo wijst de Afdeling erop dat om ruimte te houden voor lokale prioriteiten, de minister terughoudend moet zijn met landelijke doelstellingen. Dit is evenwel in de huidige situatie niet wezenlijk anders. Voorts wijst de Afdeling erop dat er in sommige regio's een groot aantal gemeenten betrokken is bij de vaststelling van het regionale beleidsplan. Waar dit het geval is, ligt het voor de hand dat de veiligheidsregio's worden gebruikt als eerste niveau van afstemming. Dit is in de toelichting nader toegelicht.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat het van belang is dat de beleidscyclus met betrekking tot het integraal veiligheidsplan van gemeenten is afgerond voor het vaststellen van het beleidsplan van de regionale eenheid. Wij delen deze conclusie en gaan daarop hieronder verder in.

c. Maatregelen om democratische inbedding te versterken

De Afdeling concludeert dat de doelstelling met betrekking tot het versterken van de democratische inbedding op lokaal niveau niet wordt gerealiseerd. Vergelijken met de Politiewet 1993 worden met betrekking tot de lokale democratische inbedding twee essentiële aspecten gewijzigd. Ten eerste bepaalt het voorgestelde artikel 13 dat in de lokale driehoeken afspraken moeten worden gemaakt over de inzet van de politie. Deze afspraken vinden hun basis in het integraal veiligheidsplan en de doelstellingen voor de strafrechtelijke handhaving en overige taken ten dienste van de justitie. Hiermee wordt gewaarborgd dat hetgeen de gemeenteraad heeft bepaald in het integraal veiligheidsplan, ook daadwerkelijk de basis is voor de inzet van de politie. Dat is een significante versterking van de positie van de gemeenteraad. Ten tweede bepaalt het voorgestelde artikel 15 dat de burgemeester over het door hem gevoerde gezag verantwoording aflegt aan de gemeenteraad. Zoals de Afdeling terecht opmerkt is dat een iteratie van artikel 180 van de Gemeentewet. Het is daarom echter niet zonder waarde. In de praktijk is gebleken dat de assertiviteit van gemeenteraden in dezen soms te wensen overlaat¹. Door de positie van de gemeenteraad ook met betrekking tot het gevoerde gezag van de burgemeester expliciet te maken, zal de gemeenteraad naar verwachting vaker gebruik maken van deze mogelijkheid. Hiermee is de lokale democratische inbedding materieel versterkt.

De constatering van de Afdeling dat het op lokaal niveau bestaande democratische gat niet wordt gedicht, onderschrijven wij niet. Naar onze mening is van een democratisch gat op lokaal niveau thans geen sprake. Wel bestaat in de huidige situatie een democratisch gat op het gebied van beheer. Dat dient echter niet te worden gedicht door versterking van de lokale inbedding. Het wordt gedicht door het beheer te centraliseren, waarbij de minister verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer.

¹ Sleuren of sturen, gemeenten en de sturing van veiligheid en politie. Tops et al. 2010, p. 23.

d. Conclusie

De Afdeling doet, gelet op de hierboven reeds besproken conclusies, een aantal suggesties voor de versterking van de democratische inbedding op lokaal niveau en de versterking van het lokale gezag.

Zo geeft de Afdeling in overweging om bij de verdeling van de budgetten over het landelijke en het regionale deel van de politie bij wet een minimumpercentage vast te leggen dat aan de regionale eenheden wordt toebedeeld, ter vrije besteding aan politietaken.

Deze suggestie roept uitwerkingsvragen op zoals hoe groot dat minimumpercentage zou moeten zijn, welke kosten aan welke taken worden toegerekend en wat de administratieve lasten voor zowel politie als gemeenten zouden zijn bij invoering van deze suggestie. Ook gaat de Afdeling er kennelijk van uit dat er een onderscheid is tussen de taken die de politie uitvoert in het kader van de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen en taken die de politie doet in opdracht van de lokale gezagsdragers. Deze taken zijn echter niet goed los van elkaar te zien, omdat de landelijke doelstellingen en lokale prioriteiten uit hun aard niet tegengesteld zijn aan elkaar. Landelijke doelstellingen zullen immers evenals de lokale prioriteiten goed aansluiten bij de regionaal en lokaal ervaren veiligheidsproblematiek. Om dit te waarborgen is in de wet opgenomen dat de minister bij het vaststellen van de landelijke doelstellingen het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters hoort. Bij de aanpak van de lokale veiligheidsproblematiek door de politie zullen dan ook doorgaans resultaten worden geboekt op het terrein van zowel de landelijke doelstellingen als de lokale prioriteiten. Overigens willen wij hier benadrukken dat de systematiek waarbij de minister landelijke doelstellingen vaststelt en doorvertaalt naar het regionale niveau niet nieuw is. Ook de Politiewet 1993 kent deze systematiek. In de praktijk is niet gebleken dat de landelijke doelstellingen een te groot beslag leggen op de capaciteit van de politie.

Ook wordt door de Afdeling de overweging meegegeven dat de minister zich bij het beheer zou kunnen laten adviseren door een college waarin regioburgemeesters zitting hebben. Dat zou uitwerking geven aan de adviesbevoegdheden en de overlegmogelijkheden die in het voorstel zijn voorzien voor de regioburgemeesters of een afvaardiging van de regioburgemeesters. Gesteld wordt dat een dergelijk college het lokale gezag meer stem kan geven in de centrale zeggenschap over de politie. Het voorgestelde artikel 19 bepaalt dat de minister, tezamen met de korpschef, periodiek overleg voert met de regioburgemeesters of een afvaardiging van hen en met de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de taakuitvoering door en het beheer van de politie. De regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal hebben daarbij alle vrijheid om te bezien of zij gezamenlijk aan het overleg deelnemen dan wel een afvaardiging aan het overleg laten deelnemen. In dit overleg kan natuurlijk gesproken worden over de landelijke doelstellingen en de doelstellingen ter verwezenlijking van de landelijke doelstellingen. Wij zien geen meerwaarde van een college boven het overleg bedoeld in artikel 19.

Tevens wordt de suggestie gedaan dat bij wet zou kunnen worden bepaald dat de territoriale onderdelen van de politie samenvallen met de gemeenten. Daarmee zou ook de bestuurlijke drukte kunnen worden verminderd.

Deze suggestie is reeds besproken onder 5c waarnaar wij dan ook korthedshalve verwijzen.

Gesteld wordt dat de burgemeesters over de inzet van mensen en middelen zo mogelijk consensus moeten bereiken met de officier van justitie, maar dat het van belang is dat de verantwoordelijkheid die de burgemeester heeft om de voor zijn taak vereiste politie-inzet te bepalen niet wordt aangetast en in de praktijk voluit kan worden waargemaakt en dat het overweging verdient dit wettelijk te borgen. Anders dan de officier van justitie heeft de burgemeester immers een algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid waarvoor hij rechtstreeks verantwoording verschuldigd is aan de gemeenteraad.

Uitgangspunt bij het voorstel is dat het gezag over de politie niet wijzigt. In de lokale driehoek zullen de burgemeester en de officier van justitie, net als in de huidige situatie op basis van gelijkwaardigheid met elkaar overleg voeren over de taakuitvoering van de politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering. Nieuw is dat het voorgestelde artikel 13 bepaalt dat op basis van het integraal veiligheidsplan en op basis van de doelstellingen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie in de driehoek afspraken worden gemaakt over de inzet van de politie. Deze afspraken zullen op basis van consensus tussen burgemeester en officier van justitie moeten worden gemaakt.

De Afdeling stelt voor om de thans bestaande bevoegdheid van de burgemeester om in te stemmen met de aanwijzing van het hoofd van het territoriale onderdeel van een regionale eenheid te handhaven. Dit advies van de Afdeling is overgenomen, met dien verstande dat is voorzien in een uitzondering voor het geval naar het oordeel van de korpschef goed personeelsbeleid een bepaalde aanwijzing als hoofd van een territoriaal onderdeel vergt. Het spreekt immers voor zich dat dit instemmingsrecht geen afbreuk mag doen aan de verantwoordelijkheid van de korpschef voor het personeelsbeleid. De nota van wijziging is op dit punt gewijzigd.

Ten slotte is de suggestie gedaan om de beleidscyclus voor de politie en die voor het vaststellen van het gemeentelijke veiligheidsplan zo op elkaar af te stemmen dat het veiligheidsplan kort na vaststelling kan doorwerken bij het opstellen van het regionale beleidsplan.

Het regionale beleidsplan wordt overeenkomstig voorgesteld artikel 39 tenminste eenmaal in de vier jaar vastgesteld door de burgemeesters van de gemeenten in het gebied waarin de regionale eenheid de politietaak uitvoert en door de hoofdofficier van justitie. Ook het integraal veiligheidsplan wordt, overeenkomstig het voorstel van Wet regio-ol gemeenten (32 459), eens in de vier jaar vastgesteld door de gemeenteraad. Gelet op de doorwerking van het gemeentelijke beleid in het politiebeleid is het wenselijk dat de beleidscycli voor de politie en de gemeenten zodanig op elkaar worden afgestemd dat het integraal veiligheidsplan kort na de vaststelling kan doorwerken bij het opstellen van het regionaal beleidsplan politie. Een en ander geldt natuurlijk ook voor het beleid van het openbaar ministerie. De wet bevat hiervoor geen voorschriften en biedt zo aan gemeenten de autonomie om te bepalen wanneer het integraal veiligheidsplan wordt opgesteld. Met opzet is er maximale ruimte voor regionaal maatwerk voor de wijze van afstemmen tussen de verschillende beleidscycli binnen de daarvoor gegeven kaders.

8. Positionering van de politie op landelijk niveau

Een belangrijke vraag vanuit rechtsstatelijk oogpunt is in hoeverre de landelijke politie volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid zal vallen. De Afdeling is van oordeel dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisatie en beheer van de politie direct en volledig dient te zijn.

De toelichting

Volgens de toelichting is er niet voor gekozen de politie te positioneren als een onderdeel van een ministerie. Dat zou namelijk het gevaar meebrengen van een te grote oriëntatie op nationale taken, terwijl de politie primair belast is met de uitvoering van taken ten dienste van lokale gezagsdragers. Ook de keus voor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is afgefallen vanwege de «gebrekkige maatschappelijke en democratische inbedding die deze vorm voor de «zwaardmacht» van de overheid met zich brengt.» Daarom wordt voorgesteld de politie op enige bestuurlijke afstand van het departement te plaatsen en haar onder te brengen in een daarop toegesneden publiekrechtelijke rechtspersoon (sui generis organisatie) waarbij ook recht wordt gedaan aan de lokale verankering van het politiebestedel. Het beheer en de leiding van de rechtspersoon zijn opgedragen aan de korpschef (het hoofd van de landelijke politie), die «weliswaar opereert onder politieke verantwoordelijkheid van de minister, maar niet aan de minister ondergeschikt is».¹ Elders in de toelichting heet het dat de korpschef wel ondergeschikt is aan de minister, maar dat zijn ondergeschiktheid «moet worden onderscheiden van de ondergeschiktheid van bij voorbeeld een directeur-generaal». Hoe dat onderscheid is wordt niet verduidelijkt.²

De Afdeling merkt allereerst op dat de toelichting geen klare wijn schenkt. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk een ambtenaar onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen en tegelijk te stellen dat hij niet aan de minister ondergeschikt is.

Nu de politie het geweldsmonopolie heeft, mag op geen enkele manier afbreuk worden gedaan aan de democratische inbedding van de politie. De politieke verantwoordelijkheid op lokaal en landelijk niveau dient onverkort te gelden; de verantwoording door de burgemeester aan de raad en door de minister aan de Staten-Generaal dient op geen enkele manier te worden beperkt.

Het voorstel

Voor het antwoord op de vraag in welke mate de politie onder ministeriële verantwoordelijkheid komt te staan, is allereerst van belang wat in het voorstel zelf wordt geregeld.

- Het landelijke politiekorps krijgt rechtspersoonlijkheid. De korpschef wordt belast met de leiding en het beheer. Hij wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit; over de benoeming worden de regioburgemeester en het College van procureurs-generaal in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Hetzelfde geldt voor andere ambtenaren die deel uitmaken van de leiding van de politie en voor de politiechefs, die aan het hoofd staan van de regionale eenheden.³*
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot het financieel beheer van de politie. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over het beheer van de politie door de korpschef. De minister kan de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden.⁴ Hij kan ook algemene en bijzondere aanwijzingen geven aan de ambtenaren van politie van de landelijke eenheden (echter niet aan die van de regionale eenheden).⁵*
- De korpschef geeft de minister, gevraagd en ongevraagd, tijdig de inlichtingen die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak. De minister kan inzage vorderen van gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de uitoefening van zijn taak redelijkerwijs nodig is.⁶*
- De korpschef behoeft de instemming van de minister voor het sluiten van overeenkomsten en het doen van investeringen boven een door*

¹ Toelichting, § 4.2 (Rechtspersoonlijkheid); § 10 (Reacties), onder «VNG, NGB, KBB, College van PG's, VB», vijfde tekstblok.

² Toelichting op artikel 31.

³ Voorgestelde artikelen 26 tot en met 28 en 38.

⁴ Voorgestelde artikelen 30 en 31.

⁵ Voorgesteld artikel 43.

⁶ Voorgesteld artikel 32.

de minister vastgesteld bedrag, en voor het oprichten van een rechtspersoon. De korpschef mag alleen leningen aangaan bij de Minister van Financiën.¹

Rechtspersoonlijkheid; vergelijking met de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen

Het feit dat de landelijke politie rechtspersoonlijkheid zal hebben heeft als gevolg dat zij een zelfstandige positie gaat innemen ten opzichte van de minister en dat de minister ten opzichte van de politie alleen die bevoegdheden krijgt die hem uitdrukkelijk worden toegekend. Hij komt daarmee in een positie te verkeren waarin hij niet altijd over de instrumenten beschikt om te kunnen bepalen hoe de politie dient te handelen.²

De Afdeling constateert voorts dat de inbedding van het landelijke politiekorps ook overigens in veel opzichten overeenkomt met zelfstandige bestuursorganen volgens het model van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.³ Dit betreft met name de wijze van benoeming van de korpschef⁴ en de andere leidinggevenden, de verplichting tot het verstrekken van inlichtingen aan de minister, en de instemming van de minister die vereist is voor het aangaan van rechtshandelingen.⁵

Op één punt heeft de minister duidelijk meer greep op de politie dan bij ZBO's gebruikelijk is: de minister kan aan de korpschef (en aan ambtenaren van de landelijke eenheden) algemene en bijzondere aanwijzingen geven, terwijl bij ZBO's de minister doorgaans alleen beleidsregels (dat wil zeggen: algemene aanwijzingen) kan geven.⁶ Dat geeft de minister echter geen volledige zeggenschap over organisatie en beheer van de politie.

Anderzijds beschikt de minister niet over twee noodrembevoegdheden die hij in het model van de Kaderwet wel zou moeten hebben: de bevoegdheid om besluiten van het ZBO te vernietigen en de bevoegdheid om voorzieningen te treffen als het ZBO zijn taak ernstig verwaarloost.⁷ Het wetsvoorstel deelt twee algemene uitgangspunten met de Kaderwet: de landelijke politie wordt bij wet ingesteld en de bevoegdheden van de minister worden uitdrukkelijk bij wet geregeld.⁸ Dat betekent dat de minister, in lijn met de algemene benadering van de Kaderwet, ten opzichte van de politie alleen over die bevoegdheden zal beschikken die hem in de wet worden toegekend. Andere bevoegdheden heeft hij niet. De Afdeling constateert voorts dat de positie van de landelijke politie min of meer vergelijkbaar is met die van het openbaar ministerie, met name omdat de minister de bevoegdheid heeft om het College van procureurs-generaal algemene en bijzondere aanwijzingen te geven. Die bevoegdheid is overigens procedureel sterk ingekaderd als het gaat om een aanwijzing in een concreet geval inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten.⁹

Financiële controle

In een reactie op de nota van wijziging constateert de Algemene Rekenkamer dat de politie een hybride organisatie wordt, omdat de minister vergaande sturingsbevoegdheden krijgt, terwijl de politie geen onderdeel uitmaakt van het ministerie. Dit werkt door in de financiën: de begroting en financiële verantwoording van de politie zal als bijlage bij de begroting respectievelijk de jaarrekening van het ministerie worden gevoegd, maar maakt formeel geen deel uit van de begrotingswet respectievelijk de jaarrekening. Daardoor wordt onduidelijk welke controlebevoegdheden de Rekenkamer krijgt.¹⁰ De Rekenkamer adviseert de juridische status van de politie en de sturing eenduidiger te formuleren.¹¹

¹ Voorgesteld artikel 29.

² De toekenning van rechtspersoonlijkheid is ook al opvallend omdat overheidsorganisaties met een grotere zelfstandigheid ten opzichte van de minister (zoals de hoge colleges van staat, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht) meestal geen rechtspersoon zijn.

³ Het loutere schrappen van de bepaling die voorziet in rechtspersoonlijkheid van de politie zou nog geen verschil hoeven inhouden: niet alle zbo's in de zin van de Kaderwet hebben rechtspersoonlijkheid.

⁴ Met dit verschil dat de bestuursleden van ZBO's in het systeem van de Kaderwet worden benoemd door de verantwoordelijke minister (artikel 12), terwijl in het voorstel sprake is van benoeming bij koninklijk besluit (voorgesteld artikel 28).

⁵ Artikelen 12, 20 en 32 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁶ Voorgesteld artikel 31; artikel 21 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁷ Artikelen 22 en 23 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

⁸ Aldus ook de toelichting op artikel 31.

⁹ De minister moet de voorgenomen aanwijzing eerst voorleggen aan het College, dat zijn zienswijze daarover kan geven. De definitieve aanwijzing wordt aan de Staten-Generaal gestuurd (artikelen 127 en 128 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie).

¹⁰ Toelichting, § 7.4 (De financiële cyclus).

¹¹ Advies van 24 maart 2011, nummer 11/5691612.

Beoordeling

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de positionering van de politie zoals voorzien in het voorstel in hoge mate onwenselijk, omdat de verantwoordelijkheidstoedeling niet helder is, maar vooral omdat – zoals in de toelichting terecht wordt gesteld – de zwaarmacht van de overheid democratisch behoort te worden ingebed. Die helderheid en die democratische inbedding kunnen alleen worden bereikt als de politie geen eigen rechtspersoonlijkheid heeft en onverkort onder ministeriële verantwoordelijkheid wordt gebracht.

Dat het Openbaar Ministerie een bepaalde mate van zelfstandigheid heeft ten opzichte van de minister vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat het openbaar ministerie zonder politieke beïnvloeding vervolgingsbeslissingen moet kunnen nemen en strafprocessen moet kunnen voeren; verantwoording op zaaksniveau vindt in beginsel plaats ten overstaan van de rechter. Dat type beslissingen doet zich bij de politie echter niet voor. Er is in die zin dan ook geen relatie met de rechter. Anderzijds is de politie met haar geweldsmonopolie, ook geen «gewone» uitvoeringsorganisatie. Het functioneren van de politie behoort dan ook te worden uitgeoefend in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag; niet alleen als het gaat om gezag in eigenlijke zin (burgemeester en officier van justitie), maar ook als het gaat om beheer en beleid op centraal niveau, juist ook omdat de centrale aansturing in de afgelopen jaren sterker is geworden en met het voorstel nog meer wordt aangezet.

Verantwoording centraal en decentraal

Het is overigens goed om te bedenken dat, indien de politie onder ministeriële verantwoordelijkheid wordt geplaatst, dit niet betekent dat de minister verantwoordelijkheid draagt voor het openbare orde-optreden van de politie in de gemeente. Dat optreden vindt immers plaats onder gezag van de burgemeester; diens gezag over de politie vloeit voort uit zijn openbare ordetaak, die – zoals hiervoor in punt 7 al is geconstateerd – onder de autonomie van de gemeente valt. Dit uitgangspunt ligt vast in de Gemeentewet; het wetsvoorstel bevestigt het nog eens door het eveneens op te nemen in de Politiewet.¹ Over zulk optreden vindt democratische verantwoording plaats ten opzichte van de gemeenteraad; daarmee wordt recht gedaan aan de lokale verankering van het politiebestedel, ook zonder dat de politie op afstand van de minister hoeft te worden geplaatst. De verantwoordelijkheid van de minister voor de politie betreft het beheer en de beleidsontwikkeling.

Slotsom

De Afdeling is dan ook van oordeel dat de politie geen eigen rechtspersoonlijkheid moet krijgen en onverkort onder ministeriële verantwoordelijkheid dient te worden gebracht. Dat kan tevens gevolgen hebben voor delegatiebepalingen die betrekking hebben op het interne beheer van de politie. Zij adviseert het voorstel in die zin aan te passen.

8. Positionering van de politie op landelijk niveau

Wij onderschrijven de opvatting van de Afdeling dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor organisatie en beheer van de politie volledig dient te zijn. Evenzeer zijn wij met de Afdeling van oordeel dat, waar gekozen wordt voor een eigen rechtspersoonlijkheid voor de politie, de minister ten opzichte van de politie alleen die bevoegdheden krijgt die hem uitdrukkelijk worden toegekend. Wij delen echter niet de analyse van de Afdeling van het voorstel op dit punt en de daaraan verbonden conclusie dat de minister in een positie kan komen te verkeren waarin hij

¹ Artikel 172 van de Gemeentewet; voorgesteld artikel 15.

niet altijd over de instrumenten beschikt om te kunnen bepalen hoe de politie dient te handelen.

Vooropgesteld moet worden dat het advies van de Afdeling na heroverweging geen aanleiding heeft gegeven af te zien van onze keuze voor eigen rechtspersoonlijkheid voor de politie. Zoals is uiteengezet in de toelichting is er niet voor gekozen de politie te positioneren als een onderdeel van het ministerie, vanwege het feit dat de politie primair ten dienste staat van het lokale gezag, de burgemeester en de officier van justitie. Politiewerk is immers primair lokaal werk. De keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan valt af vanwege de gebrekkige maatschappelijke en democratische inbedding. De Afdeling heeft in haar advies tegen deze overwegingen niets ingebracht maar is van oordeel dat de eigen rechtspersoonlijkheid de politie op te grote afstand van de minister plaatst en diens verantwoordelijkheid (en daarmee de democratische inbedding) niet volledig maakt. Dat bestrijden wij.

Buiten twijfel staat dat de minister in het parlement volledig ter verantwoording kan worden geroepen over de organisatie en het beheer van de politie. Om die verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken dient hij over adequate sturingsinstrumenten jegens de politie te beschikken. Zoals de Afdeling terecht opmerkt, heeft de minister die niet *vanzelf*, nu de politie eigen rechtspersoonlijkheid heeft. De minister beschikt alleen over de bevoegdheden die hem jegens die rechtspersoon (en in dit geval jegens de korpschef) in de wet zijn toebedeeld. In de toelichting is dat instrumentarium uitgebreid toegelicht (§ 4.5). Hier brengen wij nog maar eens in herinnering dat de minister niet alleen beschikt over een uiteenlopende reeks van specifieke (al dan niet regelgevende) bevoegdheden, maar ook de korpschef algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven met betrekking tot diens taken en bevoegdheden, alsmede dat de korpschef gehouden is de minister, gevraagd en ongevraagd, alle informatie te verstrekken die de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor de politie waar te maken. Dat instrumentarium maakt de korpschef zonder enig voorbehoud volstrekt ondergeschikt aan de minister, hetgeen in de toelichting nog eens is benadrukt. Daarbij onderscheidt de korpschef zich van een directeur-generaal op een departement in die zin, dat laatstgenoemde reeds uit hoofde van zijn ambtelijke aanstelling ondergeschikt aan de minister is, terwijl een dergelijke ondergeschiktheid van de korpschef, die met zijn aanstelling «slechts» orgaan van een rechtspersoon wordt, met een wettelijk instrumentarium moet worden gecreëerd.

De Afdeling noemt in dit verband twee concrete voorbeelden van sturingsinstrumenten waarover de minister zou moeten beschikken, namelijk de bevoegdheid om besluiten te vernietigen en de bevoegdheid om voorzieningen te treffen als de politie zijn taak ernstig verwaarloost. De Afdeling maakt in dit verband een vergelijking met de bevoegdheden die de minister zou hebben ten aanzien van een zelfstandig bestuursorgaan.

Vooropgesteld moet worden dat een zelfstandig bestuurorgaan, vanwege het karakter ervan, juist de omvang van de bevoegdheden van de minister inperkt. Het is immers naar zijn aard in zekere mate *zelfstandig*. De in het geval van een zelfstandig bestuursorgaan aan de minister toegekende bevoegdheden, waaronder de door de Afdeling genoemde, dienen ertoe om de minister toch de mogelijkheid van (kort gezegd) bijsturing te bieden. In het geval van de politie is weliswaar sprake van een aparte rechtspersoon maar niet van zelfstandigheid. Door zijn aanwijzingsbevoegdheden jegens de korpschef kan de minister *altijd* bepalen hoe de politie dient te handelen. Dat omvat dus zonnodig de mogelijkheid om te bepalen dat een besluit wordt ingetrokken. Een specifieke wettelijke bevoegdheid voor de minister om besluiten in te trekken is derhalve

overbodig. In dat opzicht verschillen wij dus kennelijk van opvatting met de Afdeling over de mogelijkheden die deze aanwijzingsbevoegdheden – overigens bezien in het licht van het totale instrumentarium dat de minister ter beschikking staat – bieden. Daarbij is van belang het in de toelichting gememoreerde feit dat deze aanwijzingsbevoegdheden – anders dan in het huidige bestel – reguliere sturingsinstrumenten zullen zijn. In dit opzicht is de relatie tussen de minister en de rechtspersoon (en in het bijzonder de korpschef) een met iedere andere organisatievorm onvergelykbare. Dat achten wij ook van belang omdat het bijzondere karakter van de politie niet, althans niet zonder grote bezwaren, in een andere organisatievorm te vatten is. Zoals in de toelichting is uiteengezet en wij hier nog eens herhalen, is bewust gekozen voor juist deze organisatievorm om tot uitdrukking te brengen dat de politie niet een instrument van de minister is, maar primair ten dienste staat van het lokale gezag.

De in dit verband door de Afdeling gememoreerde onduidelijkheid die ten aanzien van de begroting en verantwoording als gevolg van de gekozen juridische vorm van de politie door de Algemene Rekenkamer is geconstateerd, is terug te voeren op enkele onjuistheden in de versie van de toelichting die in consultatie is gegaan, en waarop de Algemene Rekenkamer op heeft gereageerd. Het betreft passages waarin wordt opgemerkt dat de begroting en de jaarrekening van de politie met de begrotingswet van het ministerie van Veiligheid en Justitie worden meegezonden aan de Staten-Generaal. Daardoor is de suggestie gewekt dat de begroting en jaarrekening van de politie onderdeel uitmaken van de begroting van het departement, hetgeen uitdrukkelijk niet het geval is. De indicatieve begroting op hoofdlijnen en de jaarrekening worden *ter informatie* meegezonden. Het amendementsrecht van de Tweede Kamer beperkt zich tot de begrotingswet van het departement. De minister stelt de begroting en jaarrekening van de politie vast. Uiteraard kan de minister ter verantwoording worden geroepen over de wijze waarop hij aan die taken invulling heeft gegeven. Het meezenden van de (indicatieve) stukken stelt de Kamer(s) in staat aan deze controle invulling te geven. De betreffende passages waren deels, namelijk voor zover deze betrekking hadden op de begroting, reeds verbeterd in het ontwerp zoals dat aan de Afdeling is voorgelegd. Op het andere punt, betreffende de jaarrekening, is de toelichting aangepast.

9. Eenhoofdig bestuur

Indien niet wordt besloten de politie volledig onder ministeriële verantwoordelijkheid te brengen, is nog het volgende van belang. De Afdeling constateert dat in het voorstel de zeggenschap over de politie in handen wordt gelegd van één persoon, de korpschef. De korpschef moet afkomstig zijn uit de politie of een politieachtergrond hebben; hij is «one of the guys».¹ Er is niet gekozen voor collegiaal bestuur. De Afdeling merkt op dat een zo grote concentratie van macht bij één persoon, waarvoor de ministeriële verantwoordelijkheid niet onverkort geldt, zich niet goed verdraagt met het beginsel van spreiding van macht, zeker niet waar het gaat om een organisatie die als enige namens de overheid gerechtigd en in sommige gevallen verplicht is geweld te gebruiken en diep kan ingrijpen in de vrijheid van burgers. Het verdient dan ten minste aanbeveling een meerhoofdig college aan het hoofd van de politie te plaatsen.

¹ Voorgesteld artikel 28, tweede lid; toelichting, § 4.3 (De korpschef), vierde tekstblok.

9. Eenhoofdig bestuur

Van een werkelijke spreiding van macht binnen een meerhoofdig, collegiaal bestuur, zoals aanbevolen door de Afdeling, kan naar ons oordeel geen sprake zijn. Een meerhoofdig bestuur zou immers als geheel (collegiaal) verantwoordelijk zijn voor de leiding en het beheer van de politie. Weliswaar zou binnen zo'n bestuur sprake zijn van een taakverdeling (zoals ook binnen het College van procureurs-generaal sprake is van een portefeuilleverdeling), maar dat neemt niet weg dat de bevoegdheden aan het bestuur als geheel zouden toekomen.

Afgezien daarvan onderschrijven wij niet de gedachte als zou het eenhoofdige bestuur van de rechtspersoon politie door de korpschef tot een (onwenselijke) concentratie van macht leiden, die temeer onwenselijk zou zijn omdat het om een organisatie gaat die als enige namens de overheid gerechtigd en in sommige gevallen verplicht is geweld te gebruiken en kan ingrijpen in de vrijheid van burgers. In de eerste plaats wordt de zeggenschap van de korpschef in belangrijke mate beperkt door de bevoegdheden van de minister ten aanzien van de politie en de korpschef. In het bijzonder verdient in dit verband vermelding dat de minister regels stelt met betrekking tot de geweldsuitoefening door de politie (Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren). In de tweede plaats oefent de politie haar taak uiteraard altijd uit onder het gezag van ofwel de burgemeester ofwel de officier van justitie.

Het advies van de Afdeling heeft er wel toe geleid dat wij het, bij nader inzien, van belang achten dat er een plaatsvervangend korpschef wordt aangewezen. Daartoe zien wij aanleiding, niet zozeer uit het oogpunt van machtscheiding, als wel uit het oogpunt van voorkoming van kwetsbaarheid. Er zullen immers situaties zijn waarin de korpschef vervangen moet kunnen worden. De plaatsvervangend korpschef zal uit het midden van de leden van de korpsleiding worden aangewezen. De nota van wijziging is in verband hiermee gewijzigd.

10. Politiegegevens

Artikel 24 van het voorstel bepaalt dat bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld over de doeleinden waarvoor de politie gegevens verwerkt of verder verwerkt en de categorieën van gegevens die de politie daartoe verwerkt, alsmede over de terbeschikkingstelling van gegevens voor de uitvoering van de politietaken en de verstrekking van gegevens aan personen en instanties. Bij dat al geldt de voorwaarde dat het bepaalde bij of krachtens de Wet politiegegevens in acht wordt genomen.¹

Deze bepaling regelt in globale termen hetgeen meer in detail wordt geregeld in de Wet politiegegevens. Op het eerste gezicht is de bepaling dus overbodig. De toelichting maakt echter duidelijk dat de strekking verschilt: de Wet politiegegevens verleent de bevoegdheid om gegevens te verwerken, artikel 24 biedt daarentegen een grondslag voor het opleggen van de verplichting ertoe.²

Artikel 24 leidt ertoe dat dezelfde materie – de verwerking van politiegegevens in de meest ruime zin – zal worden geregeld in regelingen die deel uitmaken van twee verschillende wetsfamilies en die verschillende systemen hanteren: de Politiewet en de Wet politiegegevens. De weging van die uiteenlopende regelingen wordt dan overgelaten aan de politieambtenaar.

Dat is echter niet zijn taak: het is aan de wetgever en aan de regering als besluitgever om een sluitend stelsel vast te stellen, waarin het belang van de opsporing en de handhaving van de openbare orde wordt afgewogen tegen dat van de bescherming van persoonsgegevens. Dat is alleen

¹ Voorgesteld artikel 24. Idem voor de rijksrecherche: voorgesteld artikel 54.

² Toelichting op artikel 24.

mogelijk als de ministeriële regeling op grond van artikel 24 mede zijn grondslag vindt in de specifieke bepalingen van de Wet politiegegevens voor wat betreft de doeleinden van gegevensverwerking, de categorieën van gegevens, de terbeschikkingstelling van gegevens voor de uitvoering van de politietaak en de verstrekking aan personen en instanties, en als die regeling wordt ingepast in systeem en indeling van de Wet politiegegevens.

Nu op basis van de Wet politiegegevens alleen algemene maatregelen van bestuur zijn vastgesteld, is het systematisch eenvoudiger om de regeling op basis van artikel 24 ook vast te stellen op het niveau van algemene maatregel van bestuur; dat ligt ook daarom voor de hand omdat de materie van de regeling niet organisatorisch of technisch van aard zal zijn.¹

De Afdeling adviseert artikel 24 zo aan te passen dat de gedelegeerde regels worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur, en dat zij mede hun grondslag vinden in de Wet politiegegevens.

10. Politiegegevens

De nota van wijziging is aangepast naar aanleiding van dit onderdeel van het advies van de Afdeling, in die zin dat de betreffende regels worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (artikel 24). In verband hiermee is ook artikel 54 van het voorstel aangepast.

11. Benoeming van leidinggevenden

Bij algemene maatregel van bestuur zullen ambtenaren van politie worden aangewezen die deel uitmaken van de leiding van de politie. Zij worden bij koninklijk besluit benoemd, na advies van de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal.²

De Afdeling is van mening dat dit een onderwerp is dat zich niet goed leent voor regeling bij of krachtens de wet; het is immers een aangelegenheid van interne organisatie.

De Afdeling adviseert de bepaling te schrappen.

11. Benoeming van leidinggevenden

Wij achten het van belang dat de leden van de leiding door de minister worden voorgedragen voor benoeming bij koninklijk besluit en hebben er niet voor gekozen de samenstelling en benoeming van de korpsleiding, als een aangelegenheid van interne organisatie, over te laten aan de korpschef. De leiding van de nationale politie is van een dermate groot belang dat, naar onze overtuiging, hun benoeming het niveau van interne organisatie overstijgt.

Dit is temeer van belang nu voorgesteld wordt uit het midden van de korpsleiding een plaatsvervangend korpschef aan te wijzen.

12. Financiële gevolgen

Het voorstel moet ertoe leiden dat de politie efficiënter en effectiever gaat werken. Het valt op dat in de toelichting niet wordt ingegaan op de doelmatigheidswinst die in de nieuwe situatie kan worden bereikt, afgezet tegen de – eenmalige – kosten van de ingrijpende veranderingen in de organisatie en werkwijze van de politie die worden voorgesteld.³

In het «Aanvalsplan op de bureaucratie en versterking van vakmanschap in de basispolitiezorg en de recherche «Minder regels, meer op straat»» staat onder het eerste «aanvalfront» vermeld dat nieuw beleid en wet- en regelgeving nadrukkelijker dan voorheen getoetst zullen worden op consequenties voor de administratieve lasten in de taakuitvoering door de

¹ Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

² Voorgesteld artikel 28, derde lid.

³ Aanwijzing 215 van de Aanwijzingen voor de regelgeving schrijft voor dat de financiële gevolgen van een wetsvoorstel in een afzonderlijk onderdeel van de toelichting worden besproken.

politie. Als nieuwe voorschriften toch nodig zijn, moet worden gekozen voor de minst belastende invulling. Om dat te bereiken zullen wetgevers, beleidsmakers en uitvoering in een vroeg stadium met elkaar samenwerken.¹

De Afdeling adviseert een uiteenzetting omtrent de financiële gevolgen van het voorstel voor de taakuitvoering door de politie – de structurele besparingen afgezet tegen de invoeringskosten – in de toelichting op te nemen.

12. Financiële gevolgen

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de toelichting bij de nota van wijziging een passage opgenomen over de financiële gevolgen van het voorstel.

13. Begroting van de rijksrecherche

De rijksrecherche is organisatorisch ondergebracht bij het College van procureurs-generaal. Het College beheert de rijksrecherche en benoemt de ambtenaren.²

Het College krijgt tevens tot taak jaarlijks een begroting, een financieel verslag en een jaarverslag voor de rijksrecherche op te stellen; die behoeven de goedkeuring van de minister.³

Het College van procureurs-generaal heeft niet de taak een begroting op te stellen voor het openbaar ministerie. De inkomsten en uitgaven van het openbaar ministerie maken deel uit van de begroting van het departement. Het is de Afdeling niet duidelijk waarom dat anders zou moeten zijn voor de rijksrecherche.

De Afdeling adviseert de begrotingstaak van het College voor de rijksrecherche te schrappen.

13. Begroting van de rijksrecherche

In de huidige wet is de Minister van Veiligheid en Justitie – artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 1993 – belast met het beheer van de bijzondere ambtenaren van politie (de rijksrecherche). Dit beheer heeft de minister gemandateerd aan het College van procureurs-generaal (hierna: het College). Daarom stelt het College in de huidige situatie de begroting voor de rijksrecherche op en vast.

De keuze om het beheer van de rijksrecherche bij het College te beleggen (artikel 51 van het voorstel) is dan ook een formalisering van deze reeds jarenlange feitelijke situatie, waarin het College in mandaat het beheer voert over de rijksrecherche. Wij stellen dan ook, ter bestendiging van de huidige situatie, voor het College de begroting van de rijksrecherche te laten vaststellen. De financiering hiervoor is uiteraard afkomstig uit de begroting van het departement van Veiligheid en Justitie. Dat het College niet tevens de begroting van het openbaar ministerie vaststelt, lijkt ons hierbij geenszins bezwaarlijk. De rijksrecherche wordt weliswaar beheersmatig opgehangen aan het College, maar wordt daarmee geen onderdeel van het openbaar ministerie. De begrotingstaak met betrekking tot de rijksrecherche zien wij als een op zichzelf staande taak van het College. Die taak houdt uiteraard nauw verband met de overige taken van het College in relatie tot de rijksrecherche, waarbij die met betrekking tot de inzet van de rijksrecherche vanzelfsprekend de belangrijkste is.

14. Delegatiegrondslag

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gegeven over de samenwerking van de politie met de buitengewone opsporingsambtenaren.⁴ Deze bepaling komt overeen met artikel 11, tweede lid, van de

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 238, blz. 6.

² Voorgestelde artikelen 51 en 53.

³ Voorgesteld artikel 52.

⁴ Voorgesteld artikel 10, derde lid.

Politiewet 1993; op de grondslag van dat artikel is geen algemene maatregel van bestuur tot stand gekomen. De Afdeling adviseert, uit oogpunt van terughoudendheid met regelgeving, artikel 11, tweede lid, van de geldende wet niet over te nemen in het nieuwe wetsvoorstel, tenzij er concrete redenen zijn om aan te nemen dat die delegatiebepaling wel benut zal worden.

14. Delegatiegrondslag

De Afdeling constateert op zichzelf terecht dat de grondslag van het voorgestelde artikel 10, derde lid, in zijn huidige verschijningsvorm (artikel 11, tweede lid, van de Politiewet 1993) niet is gebruikt voor de totstandkoming van een algemene maatregel van bestuur. Omdat wij echter niet uitsluiten dat van die grondslag in de toekomst wél gebruik wordt gemaakt, ook al kunnen wij dat op dit moment nog niet concretiseren, geven wij er de voorkeur aan de grondslag in de wet te behouden.

15. Besluitvorming binnen de regionale eenheden

Het regionale beleidsplan en het jaarverslag worden vastgesteld door de burgemeesters van de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie. Komen zij niet tot overeenstemming, dan stelt de regioburgemeester de stukken vast in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie.¹

De Afdeling is van oordeel dat deze procedure weinig ruimte biedt voor nuance: de besluitvorming vereist unanimiteit tussen de tientallen burgemeesters en de hoofdofficier van justitie in de regio en de hoofdofficier van justitie. Echter, als slechts één van hen zich niet in het voorstel kan vinden, kan het besluit worden genomen door twee functionarissen. Dat komt effectief neer op een recht van veto voor de regioburgemeester en de hoofdofficier.

De Afdeling adviseert een procedure te ontwerpen die meer ruimte biedt voor besluitvorming met meerderheid van stemmen.

15. Besluitvorming binnen de regionale eenheden

De in artikel 39 voorgestelde procedure biedt volgens de Afdeling weinig ruimte voor nuance. Vaststelling van het regionale beleidsplan en het jaarverslag vereist unanimiteit tussen alle burgemeesters van de regionale eenheid en de hoofdofficier van justitie. Wordt echter geen unanimiteit bereikt, dan kan het besluit worden genomen door twee slechts functionarissen, te weten de regioburgemeester in overeenstemming met de hoofdofficier van justitie. Beiden beschikken materieel over een vetorecht, zo constateert de Afdeling. Zij adviseert daarom een procedure te ontwerpen die ruimte biedt voor besluitvorming bij meerderheid van stemmen.

In het wetsvoorstel is nadrukkelijk gekozen voor een besluitvormingsprocedure waarin elke burgemeester die het belang van zijn gemeente onvoldoende behartigd ziet, de besluitvorming effectief kan beïnvloeden. Bij meerderheidsbesluitvorming zou de stem van burgemeesters die niet instemmen met het vaststellen van het regionale beleidsplan, kunnen worden gesmoord door een meerderheid. Tegen het meerderheidsbesluit van de gezamenlijke burgemeesters en de hoofdofficier van justitie zou de burgemeester dan slechts een beroep op de minister ten dienste staan (artikel 68), waarbij de minister heeft te beoordelen of het beleidsplan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betreffende gemeente, en hij het besluit derhalve marginaal toetst. De voorgestelde procedure van unanieme besluitvorming daarentegen kent een extra beoordeling die aan een eventueel beroep op de minister vooraf gaat. Door zijn «veto» te laten

¹ Voorgesteld artikel 39. Tegen de vaststelling van het beleidsplan kan iedere burgemeester van de regio beroep instellen bij de minister. Die beoordeelt of het plan op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goed taakvervulling van de politietaak in de betreffende gemeente (voorgesteld artikel 68). Deze beroepsprocedure is zo zwaar en zo uitzonderlijk dat die geen wezenlijk tegenwicht kan vormen.

horen, zal een individuele burgemeester zijn «lokale belang» nog eens krachtig onder de aandacht kunnen brengen van de overige burgemeesters en de hoofdofficier van justitie. Het gezamenlijke belang is tot een voor alle partijen aanvaardbaar beleidsplan te komen, niet om tot een beleidsplan te komen waarvoor slechts een meerderheid nodig is. Dat maakt dat ook minderheidsstandpunten worden gehoord en eerder tot een voor alle betrokkenen acceptabel beleidsplan, waarvoor breed draagvlak bestaat, tot stand komt.

16. Klachtenregeling

a. Evaluatie klachtenregeling

Het voorstel bevat een regeling voor de behandeling van klachten over het politieoptreden, die is overgenomen uit de Politiewet 1993. De enige wijzigingen die daarin zijn aangebracht vloeien voort uit de wijziging van de politieorganisatie. Vorig jaar is een evaluatie uitgevoerd van de klachtenregeling in de Politiewet 1993. De resultaten zijn in november 2010 naar de Tweede Kamer gezonden; een kabinetsstandpunt is in voorbereiding.¹

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de stand van zaken rond de evaluatie.

b. Vaststelling nadere regels voor klachtenbehandeling door korpschef

De Politiewet 1993 bepaalt dat het regionale college nadere regels vaststelt over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie van het regionale politiekorps.² In het voorstel wordt deze bevoegdheid toegekend aan de landelijke korpschef.³ De Afdeling merkt op dat de korpschef aan het hoofd staat van een organisatie die – zoals hiervoor betoogd – niet hiërarchisch ondergeschikt is aan de minister en in dat opzicht sterk lijkt op een zelfstandig bestuursorgaan. Een regeling voor de behandeling van klachten is een naar buiten werkende algemene regeling; algemeen verbindende voorschriften worden in beginsel niet vastgesteld door anderen dan de regering (al dan niet samen met de Staten-Generaal), provincies, gemeenten, waterschappen of openbare lichamen als bedoeld in artikel 134 van de Grondwet. Aan (organen van) zelfstandige bestuursorganen wordt uitsluitend regelgevende bevoegdheid toegekend voor zover het betreft organisatorische of technische onderwerpen, of – in bijzondere gevallen – indien de minister de regeling goedkeurt. In dat laatste geval is een bijzondere motivering vereist.⁴

Indien wordt vastgehouden aan de zelfstandige positie van de landelijke politie, adviseert de Afdeling de klachtenregeling te laten vaststellen bij algemene maatregel van bestuur.

16. Klachtenregeling

a. Evaluatie klachtenregeling

De Afdeling refereert aan de in november 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden resultaten van de evaluatie van de klachtenregeling in de Politiewet 1993⁵ en merkt op dat een kabinetsreactie in voorbereiding is. Deze kabinetsreactie zal naar verwachting voor de zomer aan de Tweede Kamer worden gezonden.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 230, met twee evaluatierapporten in bijlage.

² Artikel 61, eerste lid, van de Politiewet 1993.

³ Voorgesteld artikel 69, eerste lid.

⁴ Vergelijk aanwijzing 124c van de Aanwijzingen voor de regelgeving en de toelichting daarop.

⁵ Kamerstukken II 2010/11, 29 628, nr. 230.

b. Vaststelling nadere regels voor klachtenbehandeling door korpschef

Alhoewel wij, zoals hierboven onder 8 al is opgemerkt, niet de opvatting van de Afdeling delen dat de politie niet ondergeschikt is aan de minister en in dat opzicht lijkt op een zelfstandig bestuursorgaan, is het advies van de Afdeling aanleiding geweest de klachtenregeling bij ministeriële regeling te laten vaststellen. Wij menen dat dat niveau van regeling volstaat, nu ook de minister van Defensie, net als in de huidige wet, op dat niveau regels met betrekking tot klachten voor de Koninklijke marechaussee vaststelt. Hiertoe is de nota van wijziging aangepast. Dat geldt overigens ook voor de klachtenregeling die betrekking heeft op gedragingen van ambtenaren van de rijksrecherche. Nu wij voorstellen ook deze regeling door de minister te laten vaststellen, zijn de betreffende artikelen in elkaar geschoven.

17. Voor een historische context verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage I. Voor een overzicht van de huidige politieregio's en de voorgestelde regionale onderdelen verwijst de Afdeling naar bijlage II. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar bijlage III.

17. De redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn, op een aantal na, overgenomen.

Niet is overgenomen de suggestie van de Afdeling om (onder meer) artikel 47, eerste, derde en vierde lid te schrappen omdat deze overbodig zijn geworden omdat, anders dan de Afdeling stelt, de ambtenaren van politie door dit voorstel geen rijksambtenaar worden. De ambtenaren van politie komen ingevolge het voorstel in dienst van de rechtspersoon politie in plaats van een regio (dan wel het Korps landelijke politiediensten). Hun rechtspositie wordt, net zoals in de huidige situatie, op grond van het wetsvoorstel in een afzonderlijke rechtspositionele regeling geregeld. Het wetsvoorstel wijzigt op dit punt in rechtspositieel opzicht niets.

In artikel 59 is niet langer sprake van twee ministeriële regelingen (de betreffende wijziging is hieronder toegelicht), zodat dit punt van de Afdeling niet langer relevant is.

Nu de artikelen 72 en 73 (na henummering de artikelen 70 en 71) elk een andere adressaat hebben, zien wij geen meerwaarde in samenvoeging. Een transponeringstabel, zoals door de Afdeling voorgesteld, zal naar onze mening voor de gebruiker weinig behulpzaam zijn. Enerzijds hebben de niet inhoudelijk gewijzigde artikelen (met betrekking tot onder meer bevoegdheden, gezag en toezicht) ten opzichte van de huidige wet hun herkenbare plek in het voorstel behouden. Anderzijds hebben veel van de wél inhoudelijk gewijzigde artikelen geen pendant in de huidige wet en hebben veel bepalingen uit de huidige wet juist geen pendant in het voorstel. Een transponeringstabel zou aan het inzicht in het voorstel dan ook weinig toevoegen.

Als gevolg van de redactionele opmerkingen van de Afdeling is het voorstel vanaf artikel 68 henummerd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele verbeteringen aan te brengen in de nota van wijziging.

Aan artikel 15 is toegevoegd een derde lid, dat met het schrappen van het oorspronkelijk in het wetsvoorstel opgenomen artikel 16 abusievelijk ook was geschrapt.

Aan artikel 28, derde lid, is toegevoegd dat uit het midden van de leden van de korpsleiding een plaatsvervangend korpschef wordt aangewezen. Dat is hierboven onder 9 toegelicht.

De krachtens artikel 30, eerste lid, te stellen regels over het financieel beheer van de politie worden bij ministeriële regeling vastgesteld in plaats van bij algemene maatregel van bestuur.

Aan artikel 39, zesde lid, (voor hernummering artikel 68, tweede lid) is voor alle duidelijkheid toegevoegd dat voor de aanpassing van het beleidsplan niet de instemming van de betrokken burgemeesters en hoofdofficier noodzakelijk is.

In artikel 50 is de verwijzing naar artikel 22 geschrapt, omdat dit bij nader inzien overbodig is. Artikel 22 ziet op «ambtenaren van politie» waartoe ingevolge artikel 2 ook de ambtenaren van de rijksrecherche behoren. In het vijfde lid van artikel 59 is ten aanzien van de bijzondere bijstandseenheden voorzien in het stellen van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in plaats van bij ministeriële regeling, nu ingevolge artikel 22 de regels over bewapening, uitrusting en kleding ook bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gegeven.

Aan artikel 64, tweede lid, is toegevoegd het hoofd van een landelijke eenheid. Ten onrechte werd in dit verband gesproken van een politiechef van een landelijke eenheid.

Aan artikel 70, vijfde lid (voor hernummering artikel 72, vijfde lid) is toegevoegd dat de minister ook zorgdraagt voor de behandeling van een klacht over een gedraging van een lid van de leiding van de politie. Daarmee wordt voorkomen dat de korpschef klachten over zijn meest naaste collega's behandelt.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat de nota van wijziging niet wordt gezonden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Defensie, verzoeken in te stemmen met toezending van de hierbij gevoegde gewijzigde nota van wijziging en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

1. Voor de Politiewet 1993

Bij de totstandkoming van de Politiewet van 1957 constateerde de regering dat er in de politieorganisatie spanningen zijn ingebouwd: de spanning tussen centralisatie en decentralisatie, tussen bestrijding van de criminaliteit en handhaving van de openbare orde, en tussen de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken. «Bij elke tegenstelling zijn voor beide standpunten klemmende argumenten aan te voeren, zo klemmend en zo gegrond, dat elke oplossing welke eenzijdig is de mislukking in zich moet dragen. De oplossing zal [...] een totaal evenwicht moeten scheppen van alle standpunten.»¹ Deze constatering heeft sindsdien niets aan betekenis verloren.

Minister van Binnenlandse Zaken Thorbecke heeft in 1851 de wezenlijke keus gemaakt om de politie in hoofdzaak gemeentelijk te organiseren en te plaatsen onder «de bevelen» van de burgemeester, al liet hij daarnaast ruimte voor een rijkspolitie. In het Kamerdebat lichte Thorbecke toe: «De Burgemeester is het hoofd van de politie; en dat de Burgemeester het hoofd van de politie is brengt mede, dat de politie versterkt wordt door al den zedelijken invloed, dien het hoofd van de burgerij hebben kan, behoort te hebben op de ingezetenen. Die zedelijke invloed zal voor de verrigtingen van de politie verloren gaan, wanneer wij hebben een afzonderlijk korps van politieambtenaren, verspreid over al de gemeenten van het Rijk, maar aan de gemeenten, aan de plaatselijke belangen, aan de ingezetenen vreemd.»²

Een wettelijke regeling van de politie als zodanig kwam toen niet tot stand, ondanks aandringen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Het zou ruim honderd jaar duren voor het zover was. In de praktijk ontwikkelden zich intussen, naast de gemeentepolitie, twee landelijke korpsen: de Rijksveldwacht en de Koninklijke marechaussee. Zij hielden zich voornamelijk bezig met het tegengaan van grootschalige verstoringen van de openbare orde, zoals oproeren en stakingen als uiting van grote sociale problemen, waarbij de nadruk lag op gewapende repressie.³

Nadat de Duitse bezetter in 1940 de politie had gecentraliseerd en de gemeentepolitie had opgeheven, introduceerde de Nederlandse regering direct na de bevrijding een gemengd stelsel, waarbij in grote gemeenten een gemeentepolitie kwam, en in kleine gemeenten rijkspolitie. Deze regeling werd tot stand gebracht in het Politiebesluit 1945, een algemene maatregel van bestuur die op grond van het noodrecht (het ontbreken van een parlement tijdens de bezetting) de status van wet had (een zogeheten wetsbesluit). Dit wekte verontwaardiging bij de Tweede Kamer, omdat het besluit getekend werd op 8 november 1945, twaalf dagen voordat de Tweede Kamer in de vorm van een noodparlement weer bij elkaar kwam. De Tweede Kamer drong dan ook aan op een wettelijke regeling van de politie. Die kwam pas in 1957 tot stand en volgde het systeem van het Politiebesluit 1945, dat inmiddels praktijk was geworden.⁴

Het stelsel hield in dat in gemeenten met minder dan 10 000 inwoners rijkspolitie zou komen onder beheer van de Minister van Justitie, en gemeentepolitie in gemeenten met meer dan 25 000 inwoners; voor gemeenten met meer dan 10 000 maar minder dan 25 000 inwoners besliste de wetgever van geval tot geval. Beide soorten politie kregen dezelfde taken; er was dus geen functionele, alleen een territoriale scheiding. Bij de keus voor dit stelsel was de regering «uitgegaan van de gedachte, dat gemeentepolitie behoort te zijn in die gemeenten, waar een zelfstandig politiekorps verantwoord kan worden geacht. Een stelsel van uitsluitend rijkspolitie onder eenhoofdige leiding, hoewel soms op technische gronden bepleit, zou, zoals de ervaringen met betrekking tot de situatie op politiegebied in de bezettingstijd overduidelijk hebben

¹ Kamerstukken II 1953/54, 3 525, nr. 3, blz. 1.

² Aangehaald in P.J. Oud, *Handboek voor het Nederlands gemeenterecht*, deel II, Zwolle 1959, blz. 503. Een en ander werd neergelegd in artikel 190 van de toenmalige Gemeentewet.

³ Cyrille Fijnaut, *De geschiedenis van de Nederlandse politie*, Amsterdam 2007, blz. 33–46, 56–59, 64–67, 87–94.

⁴ Fijnaut, blz. 105–110, 131–150.

aangetoond, het gevaar in zich dragen, dat de band met de gezagsorganen allengs losser zou kunnen worden en de politie zou worden een zelfstandig en onafhankelijk machtsapparaat.»¹

Een nieuw element was dat de burgemeester het gezag over de politie voortaan moest delen met het openbaar ministerie. Bovendien was in gemeenten met rijkspolitie de burgemeester niet langer belast met het beheer over de politie, al behield hij het gezag over de taken van de politie met betrekking tot de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening.

Met deze Politiewet verstomde voorlopig het debat over de inrichting van de politie, dat tientallen jaren was gevoerd. De wet was niet ideaal, omdat de afstemming tussen rijks- en gemeentepolitie niet soepel liep, maar had de waarde van het eindelijk bereikte compromis.² Het hield geruime tijd stand, omdat in de naoorlogse jaren de criminaliteit en grootschalige ordeverstoringen in omvang beperkt bleven. De burgemeester stond feitelijk op afstand van de politie; in de gemeentepolitiek kwam het politieoptreden zelden aan de orde. Dat veranderde halverwege de jaren »60, vooral in de grote steden, toen de politie steeds vaker werd uitgedaagd (koninklijk huwelijk, provo, krakersrellen) en er niet altijd in slaagde de ordeverstoringen beheerst tegemoet te treden. Het leidde tot een grotere bemoeienis van het bestuur en het openbaar ministerie met het beheer van de politie, en geregeld overleg binnen de plaatselijke «driehoek» (burgemeester, hoofdofficier van justitie, hoofdcommissaris).³ Het leidde er bovendien toe dat de burgemeester wettelijk verantwoordelijkheid werd aan de gemeenteraad voor al zijn taken, ook taken die hij in medebewind uitoefende; deze verantwoordingsplicht werd in het bijzonder geregeld met het oog op zijn openbare orde-taak.⁴ De regering vond dat «de raad, die uit de burgerij voortkomt en, zij het dan ook niet hoofd van de politie in de gemeente, dan toch hoofd van die gemeente is, op deze verantwoording recht heeft». «De burgemeester moge zijn aanstelling van rijkswege ontvangen, hij is daarom niet minder een bestuursorgaan van de gemeente.»⁵

Vanaf 1969 werden diverse voorstellen en voorontwerpen voor een nieuwe Politiewet opgesteld, die geen van alle het Staatsblad haalden. In die voorstellen werd aansluiting gezocht bij de plannen om de provincies af te schaffen en in plaats daarvan een groter aantal (40 à 50, later 26) regio's of gewesten te vormen. De gedachte was dat in deze gewesten het beheer over het politiekorps in handen zou komen van een dagelijks bestuur bestaande uit enkele burgemeesters met de burgemeester van de centrumgemeente als voorzitter. De voorzitter zou dan verantwoording voor dat beheer afleggen aan een raad waarin personen zitting hadden die door en uit de deelnemende gemeenteraden werden aangewezen.⁶ In deze voorstellen werden zowel het beheersdualisme (twee politieminsters) als het gezagsdualisme (burgemeester en openbaar ministerie) gehandhaafd.

De keuze voor regionale politie was ingegeven door redenen van doelmatigheid en democratie. De regering vond dat «aansluiting bij de bestuurlijke hervorming het voordeel heeft dat de politietaken onderdeel is van een breed, zwaar provinciaal takenpakket en dus ook organisatorisch onderdeel is van het totale bestuur waardoor verzelfstandiging van de politie wordt voorkomen.»⁷

De voorstellen werden telkens uitgesteld of aangehouden in afwachting van de traag lopende besluitvorming over de gewesten. In 1981 besloot de regering daar niet langer op te wachten: ze diende een voorstel in om te komen tot een provinciaal georganiseerde politie onder het beheer van de commissaris van de Koningin, die in elke gemeente een onderdeel zou hebben.⁸

¹ Kamerstukken II 1953/54, 3 525, nr. 3, blz. 11.

² Fijnaut, blz. 141.

³ A. Cachet, E.R. Muller e.a., *Politiebestel in verandering*, Arnhem 1994, blz. 15–19. Fijnaut, blz. 150–152.

⁴ Het nieuwe artikel 129 van de toenmalige Gemeentewet kwam te luiden: «De leden van het college van burgemeester en wethouders zijn, tezamen en ieder afzonderlijk, aan de raad verantwoording schuldig voor het door het college gevoerde bestuur en geven te dien aanzien alle door de raad verlangde inlichtingen, een en ander voor zover zulks niet strijdig kan worden geoordeeld met het openbaar belang. Gelijke verplichting bestaat voor de burgemeester voor het door hem gevoerde bestuur.»

⁵ Kamerstukken II 1968/69, 9 882, nr. 3, blz. 3–4.

⁶ Regeringsnota met vraagpunten over herziening van de Politiewet, Kamerstukken II 1971/72, 10 124, nr. 3, blz. 8.

⁷ Kamerstukken II 1975/76, 10 124, nr. 7, blz. 20.

⁸ Kamerstukken II 1980/81, 16 812, nr. 2.

Ook dit voorstel maakte weinig vordering. In 1985 trok de regering het voorstel in omdat de kosten van de overgang (1 miljard gulden) te hoog werden gevonden. Problemen met de kleine schaal van de gemeentepolitie konden worden opgelost door samenwerking van onderop.¹ In 1990 kwam de regering met een nieuw standpunt,² dat de basis zou vormen voor de Politiewet 1993, die nog steeds geldt.

2. Totstandkoming van de Politiewet 1993

Met de nieuwe Politiewet werden rijks- en gemeentepolitie opgeheven. Er kwamen 25 politieregio's, die bestuurd worden door een regionaal college. Dat orgaan wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten in de politieregio; de burgemeester van één gemeente, de centrumgemeente, voert het beheer over het korps (korpsbeheerder). Hij overlegt regelmatig met de hoofdofficier van justitie en de korpschef (de beheersdriehoek). Op gemeentelijk niveau heeft de burgemeester het gezag over de politie voor zover het gaat om de handhaving van de openbare orde; de officier van justitie heeft het gezag voor zover het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en andere taken ten dienste van justitie. Op dringend verzoek van de Tweede Kamer werd in de wet opgenomen dat de korpsbeheerder bevoegdheden met betrekking tot het beheer van een territoriaal onderdeel van de politie kan delegeren aan de burgemeester.³ Op landelijk niveau zijn de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister van Justitie (de politieminsters) merendeels samen verantwoordelijk. Bij dat al werd steeds benadrukt dat de zeggenschap van de burgemeester en de officier van justitie over de politie vooropstond, uitgedrukt in het adagium «beheer volgt gezag».

Met deze wet werd in feite de regionale politie, zoals voorzien in de jaren »70, ingevoerd – alleen zonder de democratisch verankerde regio's die de plaats hadden moeten innemen van de provincies. De regio's vormen aldus een op zichzelf staande laag tussen provincie en gemeente in. Er is geen rechtstreekse democratische verantwoording van het optreden van de regiopolitie. De gemeenteraden staan op te grote afstand (het «democratisch gat»), niet alleen op papier maar ook in de gemeentelijke praktijk: de informele besluitvormingsprocessen tussen de regionale korpschef en de korpsbeheerder blijken grotendeels bepalend te zijn voor het politiebeleid, terwijl gemeenteraden vooral achterhoedegevechten voeren.⁴ Veelzeggend is dat de korpsbeheerder tot 2007 bevoegd was om beheersbevoegdheden aan de burgemeester te delegeren, maar dat hij in de praktijk van die bevoegdheid geen gebruik maakte, mede omdat politiedistricten vaak in meer dan één gemeente liggen. Wel werden deze bevoegdheden vaak gemandateerd in de lijn korpsbeheerder-regionale korpschef-hoofd van het territoriale onderdeel.⁵ Het adagium «beheer volgt gezag» kwam daarmee onder druk te staan.

¹ Kamerstukken II 1984/85, 18 874, nrs. 1–2.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 461, nr. 2.

³ Kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 5.

⁴ T.B.W.M. van der Torre-Eilert, H. Bergsma & M.J. van Duin, *Lokale politiek over politie*, Politie & Wetenschap, Apeldoorn 2010, blz. 20–26.

⁵ J.L.M. Boek, *Organisatie, functie en bevoegdheden van politie in Nederland*, Antwerpen 1995, blz. 18–19. D.J. Elzinga & J. Koopman, «Geschakelde verantwoordelijkheid in de organisatie van de Nederlandse politie», in *Politie en rechtsstaat*, Publikaties van de Staatsrechtkring nr. 16, Deventer 1998, blz. 11. De bevoegdheid om te delegeren aan de burgemeester werd in 2007 geschrapt (Kamerstukken II 2003/04, 29 704, nr. 3, blz. 24).

⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 345, nr. 1.

3. Ontwikkelingen sinds 1993

Na 1993 zijn structuur en werkwijze van de politie niet ongewijzigd gebleven.

In 1998 stelden de politieminsters het «Beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002» op. Daarin werden landelijke beleidsthema's vastgelegd waarop meetbare prestaties van de regiokorpsen werden verwacht, aangevuld met een verantwoording aan de politieminsters.⁶ Dit werd het jaar daarop uitgewerkt in een convenant met de korpsbeheerders en het openbaar ministerie.

De taken van het Korps landelijke politiediensten werden – met het oog op nationale en internationale samenwerking – geleidelijk aan uitgebreid, onder andere met de nationale recherche en de organisatie van de bovenregionale opsporing.

Voor landelijke samenwerking op het gebied van de ICT werd een coöperatieve vereniging opgericht, die later, na wetswijziging, opging in de voorziening tot samenwerking Politie Nederland.

In 2007 werd een landelijke cyclus voor de planning van het regionale politiebeleid in de Politiewet opgenomen: de hoofdlijnen van het politiebeleid en de doelstellingen per regio worden eens in de vier jaar vastgesteld door de politieministers, de regionale colleges werken die uit in een beleidsplan. Worden de landelijke doelstellingen in een regio onvoldoende verwezenlijkt, dan kunnen de politieministers de korpsbeheerder een aanwijzing geven (doorzettingsmacht). Ook verviel de regel dat de burgemeester van de centrumgemeente van rechtswege korpsbeheerder is: de korpsbeheerder wordt nu benoemd uit de burgemeesters van de regio.¹

Deze centrale aansturing van het beleid werd gepresenteerd als onderdeel van het beheer; daarbij werd steeds gesteld dat het adagium «beheer volgt gezag» gehandhaafd bleef. Met dat al werd het begrip «beheer» zo sterk beleidsmatig ingevuld dat de term de lading niet meer dekt.

De politie concentreert zich steeds meer op de opsporing, met name van zwaardere criminaliteit. Gemeenten laten het eenvoudigste deel van de klassieke politietaak daarom steeds vaker uitvoeren door anderen dan politieagenten: bijzondere opsporingsambtenaren (boa's), toezichthouders of stadswachten. Dat gebeurt op eigen kosten; het is soms de enige manier voor gemeenten om garanties te krijgen over beschikbaarheid en inzetbaarheid, want door de regionalisering van het beheer over de politie kan zo'n garantie niet worden afgedwongen.² De gemeentelijke uitgaven aan openbare orde en veiligheid (exclusief brandweer) zijn tussen 2003 en 2008 met zo'n 80% gestegen.³ De wetgever heeft dit gestimuleerd. Zo trad in 2008 de Wet OM-afdoening in werking, die onder andere voorzag in de bestuurlijke strafbeschikking voor kleinere overtredingen.⁴ In 2009 trad ook de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte⁵ in werking; die wet stelt gemeenten in staat de handhaving van lichte overtredingen in de openbare ruimte zelf ter hand te nemen, met als gevolg dat de politie voor die handhaving niet meer verantwoordelijk is, ook niet als achtervang.⁶

Het aantal toezichthouders en bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van gemeenten wordt geschat op 4200.⁷

¹ Artikel 23.

² *Lokale politiek over politie*, blz. 67–69. Martijn Delaere, «Wapen tegen de verloederding», *Binnenlands bestuur* 21 januari 2011, blz. 9–11.

³ B. Kuhry, J.J.J. Jonker & A.G.J. van der Torre, *Maten voor gemeenten 2010*, Sociaal en Cultureel Planbureau, oktober 2010, blz. 61.

⁴ Artikelen 257b en 257ba van het Wetboek van Strafvordering.

⁵ Artikel 154b van de Gemeentewet.

⁶ Kamerstukken II 2005/06, 30 101, nr. 6, blz. 8, 14. Een motie waarin werd uitgesproken dat gemeenten voor de handhaving van dit soort overtredingen te allen tijde een beroep op de politie moeten kunnen blijven doen (Kamerstukken II 2005/06, 30 101, nr. 10) werd door de regering ontraden en door de Kamer verworpen.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 459, nr. 7, blz. 6.

BIJLAGE II
Indeling van de politieregio's en de voorgestelde regionale eenheden

Huidige politieregio's	Aantal gem.	Korpsbeheerder	Nieuwe regio's	Aantal gem.	Regioburgemeester	gelijk aan provincie(s)?
Groningen	23	Groningen	Noord-Nederland	62	Groningen	Groningen, Fryslân, Drenthe
Fryslân Drenthe	27 12	Leeuwarden Assen				
Noord- en Oost Gelderland	22	Apeldoorn	Oost-Nederland	81	Nijmegen	Gelderland
Gelderland-Midden	16	Arnhem				
Gelderland-Zuid	18	Nijmegen				
Twente	14	Enschede				
IJsselland	11	Zwolle				
Flevoland	6	Lelystad	Flevoland-Utrecht	41	Utrecht	Utrecht, Flevoland, <i>deel</i> Noord-Holland
Gooi en Vechtstreek	9	Hilversum				
Utrecht	26	Utrecht				
Noord-Holland Noord	24	Alkmaar	Noord-West-Holland	43	Haarlem	<i>deel</i> Noord-Holland
Kennemerland	10	Haarlem				
Zaanstreek-Waterland	9	Zaanstad				
Amsterdam-Amstelland	6	Amsterdam	Amsterdam	6	Amsterdam	<i>deel</i> Noord-Holland
Haaglanden	9	's-Gravenhage	Haaglanden	34	's-Gravenhage	<i>deel</i> Zuid-Holland
Hollands Midden	25	Leiden				
Rotterdam-Rijnmond	19	Rotterdam	Rotterdam-Rijnmond	38	Rotterdam	<i>deel</i> Zuid-Holland
Zuid-Holland-Zuid	19	Dordrecht				
Midden- en West-Brabant	26	Tilburg	Zeeland-West-Brabant	39	Tilburg	Zeeland, <i>deel</i> Noord-Brabant
Zeeland	13	Middelburg				
Brabant-Noord	20	's-Hertogenbosch	Oost-Brabant	42	Eindhoven	<i>deel</i> Noord-Brabant
Brabant-Zuid-Oost	22	Eindhoven				
Limburg-Noord	16	Venlo	Limburg	34	Maastricht	Limburg
Limburg-Zuid	18	Maastricht				

Bron: *Tien nieuwe politieregio's. Een beeld op basis van bestaande indicatoren*, P.F. Rozenberg & R. Rozenberg (OBMC Consulting B.V.), versie 1.2, Den Haag, februari 2011.

bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W03.11.0056/II met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 9, tweede lid, «optreedt bij de uitvoering van zijn in de artikelen 58 en 59 omschreven taken» vervangen door «op grond van deze wet bijstand verleent aan de politie, », nu dat de formulering is in artikel 8, zesde lid.
- Artikel 68 (geschillen over het regionale beleidsplan) invoegen na artikel 39; paragraaf 6.2 van het voorstel schrappen en de titel van hoofdstuk 6 aanpassen.
- In artikel 40 «de doelstellingen ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen, bedoeld in artikel 18, eerste lid,» wijzigen in: de regionale doelstellingen, bedoeld in artikel 20,.
- In artikel 43, tweede lid, de zinsnede «, en andere taken die als zodanig zijn aangewezen door Onze Minister» schrappen, nu in het eerste en tweede lid alle taken van de landelijke eenheden al worden genoemd.
- Nu de ambtenaren van politie rijksambtenaar worden, artikel 47, eerste, derde en vierde lid schrappen (deze materie wordt voor alle rijksambtenaren identiek geregeld in de artikelen 125, 125quater en 125quinquies van de Ambtenarenwet). Voorts artikel 47, tweede lid, schrappen, aangezien in het voorstel de Minister van Veiligheid en Justitie als enige verantwoordelijk is voor de politie. Artikel 53, derde lid en vierde lid, dienovereenkomstig aanpassen.
- In artikel 59, vierde en vijfde lid, verduidelijken of het gaat om één ministeriële regeling, vastgesteld door twee ministers gezamenlijk, of twee ministeriële regelingen, vastgesteld door twee ministers afzonderlijk; daarbij gebruik maken van een van de modellen in de aanwijzingen 30 en 31 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.
- De artikelen 72 en 73 in elkaar schuiven, nu de functionaris bij wie een klacht kan worden ingediend ook telkens de klacht behandelt.
- In de toelichting een transponeringstabel opnemen met de Politiewet 1993 afgezet tegen de artikelen van de nieuwe Politiewet volgens de nota van wijziging.
- In § 7.7 (De Politieacademie LSOP) van de toelichting melding maken van de lopende toezegging om de LSOP af te stemmen op de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 49, blz. 3-4).