

Notitie voor de tweede strategische conferentie Nationale Politie

Vastgesteld 21 november 2011, Wassenaar

Inleiding

De politie bekleedt de zwaarmacht in onze samenleving. Het is de instantie die namens de overheid gerechtigd is geweld te gebruiken indien dat noodzakelijk is bij het uitvoeren van haar taken. Het is daarom van het grootste belang dat de politie zodanig is ingebed dat democratische en rechtsstatelijke verantwoording mogelijk is. De politie opereert dan ook in ondergeschiktheid aan het gezag. Sinds jaar en dag is deze ondergeschiktheid stevig wettelijk verankerd en in de wettelijke taakomschrijving van de politie opgenomen. Het is daarnaast van belang deze wettelijke verankering in de praktijk van alledag voortdurend inhoud te geven.

In het voorgestane nieuwe stelsel, waarin het beheer wordt gecentraliseerd, verandert hier niets aan.

Sturing door het lokale gezag

gezag

- Een cruciaal en onomstreden uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat het gezag ongewijzigd blijft. De burgemeester heeft het gezag over de openbare orde en de hulpverlening. De officier van Justitie heeft het gezag over de strafrechtelijke handhaving. In de driehoeken bepalen de burgemeester en de officier van justitie de inzet en het beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie.
- Niemand anders kan treden in het gezag van burgemeester en officier van justitie. Het lokale gezag bepaalt wat de politie lokaal doet. Dat bepaalt de wet.
- De minister van V en J stelt via zijn beheersverantwoordelijkheden de gezagsdragers in staat hun gezag uit te oefenen. Ofwel: "de minister bepaalt wat de politie kan, het gezag wat de politie doet".
- Politiechefs en chefs basisteams verantwoorden zich voor de uitvoering van de door het gezag opgedragen taken vanzelfsprekend tegenover het gezag. Het gezag heeft altijd een duidelijk aanspreekpunt bij de politie met voldoende mandaat. Dit betekent ook dat noch institutioneel, noch 'cultureel' een verwijdering mag en zal ontstaan tussen politie en gezag.

driehoeken

- In de lokale driehoek worden, op basis van het door de gemeenteraad vastgestelde integraal veiligheidsplan van de gemeente en de OM-doelstellingen ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, afspraken gemaakt over de inzet van de politie alsook over het lokale beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Het gezag gaat dus over de concrete inzet van de politie. Het ligt daarbij voor de hand dat de burgemeester en het OM over en weer betrokken zijn bij het opstellen van de plannen, bijvoorbeeld door het uitwisselen en bespreken van criminaliteitsanalyses en veiligheidsscans.
- Het driehoeksoverleg wordt op deze manier het versterkte gremium om de politie lokaal aan te sturen.
- Door de koppeling van de inzet van de operationele politiecapaciteit aan de doelen van het integrale veiligheidsplan wordt de politiezorg binnen de gemeenten beter afgestemd op lokale wensen en behoeften. De afspraken die door de driehoek worden gemaakt kunnen bijvoorbeeld gaan over de prioriteiten voor de inzet van de politie, het dienstverleningsniveau van politie aan burgers, zoals aangiftemogelijkheden, (tijden van) bereikbaarheid en beschikbaarheid, samenwerking met toezichts- en handhavingdiensten en private partijen en informatie-uitwisseling. Hiermee bindt het gezag de politie aan de lokale wensen en behoeften en is een basis van de politiezorg in de gemeente geregeld. Het is hierbij van belang de afspraken zo veel mogelijk te formuleren in prestaties die van de politie worden verwacht: welke bijdrage aan de lokale veiligheid dient de politie te leveren? De rol van het gezag hierin is om te bepalen welke prestaties het van de politie verwacht en daarop te sturen. Hoe concreter de gevraagde prestaties van de politie worden beschreven, hoe makkelijker

het is voor het gezag de politie hierop aan te spreken en verantwoording te laten afleggen.

capaciteit

- Politiecapaciteit is per definitie schaars. Het is daarom van belang dat het gezag zich rekenschap geeft van de mogelijkheden, ook capacitair, die de politie heeft om haar opdracht uit te voeren. Als dat niet zou gebeuren kan de situatie ontstaan dat aan de politie meer wordt gevraagd dan dat zij kan leveren. De lokale politiechef heeft hierin een belangrijke adviserende rol.
- De vorming van robuuste basisteams maakt dat deze meer dan in de huidige situatie de opdrachten van het gezag kunnen waarmaken. Indien de capaciteit in incidentele gevallen tekortschiet, dan zal dit eerst op districtsniveau en vervolgens op regionaal niveau worden opgelost. Het werken met flexibele capaciteit op districtsniveau maakt dit mogelijk. De inzet van deze capaciteit vindt plaats in opdracht van het gezag.
- Indien de betreffende gezagsdragers er onderling niet dreigen uit te komen, heeft de regioburgemeester een bemiddelende rol. De inzet van de regioburgemeester in deze fase is er op gericht binnen de regionale eenheid een oplossing te vinden. Indien bovenlokale coördinatie noodzakelijk is kan daarover op verschillende door de betrokken gezagsdragers zelf gekozen niveaus overleg worden gevoerd. Herschikking van capaciteit binnen de regionale eenheid is aan de gezagsdragers, met een aan het regionale beleidsplan verbonden bijzondere –beslissende- rol voor de regioburgemeester en de hoofdofficier van justitie.
- Mocht het niet lukken om binnen de regionale eenheid een oplossing te vinden voor de behoefte aan extra capaciteit, dan kan de burgemeester of hoofdofficier van justitie een verzoek om bijstand indienen bij de korpschef. De regioburgemeester dient hier vooraf zijn zienswijze op te geven (behoudens in spoedeisende gevallen; art. 56). De korpschef dient aan deze zienswijze uitvoering te geven. Kan of wil de korpschef het verzoek om zwaarwegende redenen niet honoreren, dan kan de burgemeester of hoofdofficier van justitie beroep instellen bij de minister. Deze kan de korpschef een aanwijzing geven. Op deze wijze is ook bijstandsverlening, net als alle andere inzet van de politie, altijd uiteindelijk een bestuurlijke beslissing en geen besluit van de politie zelf.

incidenten

- Lokale incidenten worden vanzelfsprekend op lokaal niveau aangepakt, onder verantwoordelijkheid van het lokale gezag.
- De politie informeert het lokale gezag. Mocht het nodig zijn de minister over lokale incidenten informatie te verstrekken, dan loopt de informatieverstrekking aan de minister via het gezag. Dit neemt niet weg dat de politie ook informatie kan verstrekken aan de minister: dat zal gaan om beheersaangelegenheden. De minister is alleen in beeld voor zover een lokaal incident landelijke uitstraling heeft (bijv. indien het incident een schokgolf veroorzaakt in de samenleving of het incident ook in andere regionale eenheden dreigt), indien beheersaangelegenheden aan het incident verbonden zijn, indien het incident de stelselverantwoordelijkheid van de minister raakt ofwel inzet van zijn bevoegdheden met betrekking tot bijstand vergt.

gemeenteraad

- De gemeenteraad stelt het integraal veiligheidsplan vast. Het integraal veiligheidsplan is de basis voor de lokale aansturing van de politie.
- De burgemeester legt aan de gemeenteraad verantwoording af over het door hem gevoerde gezag, waaronder zijn inzet van de politie en de wijze van optreden van de politie bij openbare orde handhaving. Het integraal lokaal veiligheidsplan, het (jaarlijks) inlichten van de gemeenteraad door de burgemeester over wat hij in zijn gemeentelijke regierol heeft verricht en het horen van de gemeenteraad over het ontwerp-regionale beleidsplan versterken de democratische verantwoording.

Sturing op regionaal niveau

regioburgemeester

- De regioburgemeester is het bestuurlijke aanspreekpunt in de regionale eenheden, zowel voor de minister van V en J als voor de andere burgemeesters. De regioburgemeester spreekt mede namens de andere burgemeesters in het overleg met

de minister over onder andere de landelijke doelstellingen en het beheer van de politie. Ook voor het OM is de regioburgemeester aanspreekpunt, bijvoorbeeld voor de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit.

- De rol van de regioburgemeester is divers. Hij is binnen de regionale eenheid adviseur, initiator, coördinator en bemiddelaar, hij geeft zijn zienswijze, maar hij dient, indien nodig, ook 'knopen door te hakken'. Hij heeft daartoe enerzijds bevoegdheden, maar moet richting andere burgemeesters en hoofdofficier van justitie ook op basis van natuurlijk gezag deze diverse rollen spelen en knopen doorhakken. Of het nu gaat om het opstellen en vaststellen van het regionale beleidsplan, om het interveniëren bij onderlinge capaciteitsdiscussies tussen burgemeesters, de regioburgemeester (en niet de regionale politiechef) is dan de functionaris die in positie is om bestuurlijk te acteren en knopen door te hakken. De wettelijke basis is niet alleen art. 39, maar tevens art. 56.

regionaal beleidsplan

- De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie overleggen tenminste eenmaal in de vier jaar over het vaststellen van het regionale beleidsplan en jaarlijks over het vaststellen van het jaarverslag van de regionale eenheid. De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie kunnen daarnaast uiteraard naar eigen behoefte vaker bijeen komen. De schaal waarop is aan de gezagsdragers zelf.
- Ook in de voorbereiding van de totstandkoming van het beleidsplan van de regionale eenheid kunnen de burgemeesters binnen de regionale eenheden desgewenst op kleinere schaal overleggen en tot voorafstemming komen. Ook voor het bespreken en onderling afstemmen van allerlei veiligheidsvraagstukken kan op kleinere schaal worden overlegd. Hiervoor kan bijvoorbeeld de schaal van de veiligheidsregio's worden benut.
- Via het regionale beleidsplan wordt gestuurd op de prioriteiten en doelstellingen voor de regionale eenheid. Het ligt voor de hand dat het regionale beleidsplan ingaat op bovenlokale veiligheidsvraagstukken zoals de aanpak van criminaliteit, problematiek op het gebied van jeugd, de aanpak van drugs en dergelijke. Ook hier is het van belang dat de gevraagde prestaties van de politie centraal staan. De prioritering en aanpak van deze veiligheidsvraagstukken wordt gebaseerd op de integrale veiligheidsplannen van de verschillende gemeenten en het beleidsplan van het OM en kent dus een 'bottom-up'-karakter. Hiernaast worden in ieder geval de doelstellingen die door de minister van Veiligheid en Justitie aan de regionale eenheid zijn toebedeeld als aandeel in de landelijke doelstellingen opgenomen.
- De burgemeesters en de hoofdofficier van justitie verdelen in het regionaal beleidsplan de beschikbare operationele sterkte over de onderdelen van de regionale eenheid. De politiechef treedt hierbij op als adviseur. Hiertoe voeren de burgemeesters en hoofdofficier van justitie overleg. De minister, op aangeven van de korpschef en na advies van de gezagen, bepaalt (zie 'sturing op landelijk niveau') welke onderdelen er zijn (basisteams, recherche), de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie bepalen de omvang van deze onderdelen op basis van de beschikbare operationele sterkte binnen de regionale eenheid.
- De regionale beleidsplannen zijn bedoeld voor een periode van 4 jaar. Jaarlijkse herijking is natuurlijk mogelijk. De cyclus van de regionale beleidsplannen wordt gekoppeld aan het ritme van de gemeenteraadsverkiezingen. Verandering van de regionale/bovenlokale en/of landelijke doelstellingen van de politie leiden tot bijstelling van de plannen. Het proces daartoe is aan de gezagsdragers die een pragmatische invulling kunnen geven aan dat proces.
- De regioburgemeester en hoofdofficier van justitie overleggen regelmatig met de politiechef over de uitvoering van het beleidsplan.

Sturing op landelijk niveau

beheer

- De minister van V en J stuurt op het beheer van de politie. Hij stelt onder andere de landelijke sterkte vast en het verdeelmodel. Hij scheidt de randvoorwaarden waarbinnen de verschillende gezagen hun taken kunnen uitvoeren. Daarnaast stuurt

de minister op de hoofdlijnen van de taakuitvoering van de politie via de landelijke beleidsdoelstellingen. De minister is verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel, bijvoorbeeld het presterend vermogen van de politie. Zo ook is hij verantwoordelijk voor de cultuur en kwaliteit van de politieorganisatie. De minister heeft verder een toezichtsrol; daartoe bedient hij zich van de IOOV. Hij stuurt echter niet op invulling van de lokale gezagsverantwoordelijkheid.

- De minister van V en J verantwoordt zich tegenover het parlement over het beheer van de politie, over zijn sturing op de taakuitvoering via de landelijke beleidsdoelstellingen en over de werking van het systeem als geheel, maar niet over het lokale gezag. Dit neemt niet weg dat bij een specifiek incident op twee plaatsen verantwoording kan worden afgelegd over het handelen van de politie – in parlement en gemeenteraad – mits ieder spreekt vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Die verantwoording moet zich richten op verschillende aspecten. Dit vergt terughoudendheid van de minister, afstemming en oog voor verschillen in abstractieniveau.
- De vaststelling van de inrichting van het landelijke korps zal als onderdeel van het beheersplan geschieden door de minister op basis van een ontwerp dat is opgesteld door de korpschef. Daar maken organisatie en formatie deel van uit. Het formatieplan wordt pas vastgesteld nadat het gezag in de regionale eenheid de beschikbare capaciteit heeft verdeeld. De gezagsdragers in elke regionale eenheid geven een zwaarwegend advies over het aantal districten en basisteams.
- De minister verdeelt de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden. Uitgangspunt voor de verdeling van de sterkte over de regionale eenheden tot 2015 is de huidige sterkteverdeling over de politieregio's (het herijkte budgetverdeelsysteem).
- De minister voert periodiek overleg met de regioburgemeesters en de voorzitter van het College van procureurs-generaal over het beheer en de taakuitvoering van de politie. In dit overleg komen bijvoorbeeld onderwerpen als het beheersplan en de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden aan de orde. Hierin kunnen bijvoorbeeld ook de wensen van de regioburgemeesters en via hen de overige burgemeesters aan de orde komen over de inrichting van de regionale eenheden. Ook eventuele herschikkingen van taken en de gevolgen daarvan voor de verdeling van de operationele sterkte over de regionale en landelijke eenheden komt hier aan de orde.

landelijke beleidsdoelstellingen

- De minister van V en J stelt op landelijk niveau, evenals in de huidige situatie, de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering van de politie vast, alsmede de doorvertaling hiervan voor iedere regionale en landelijke eenheid. De landelijke beleidsdoelstellingen laten substantiële ruimte over in de beschikbare politiecapaciteit voor de realisatie van lokale afspraken over de inzet van de politie. Van belang is daarbij dat de landelijke doelstellingen veelal een weerspiegeling zijn van hetgeen ook lokaal en regionaal van belang wordt geacht. Dit wordt geborgd doordat de totstandkoming van de landelijke doelstellingen een 'bottom-up' proces is. In de wet is opgenomen dat de minister bij het vaststellen van de landelijke doelstellingen het College van procureurs-generaal en de regioburgemeesters hoort. In dat overleg vertolken de regioburgemeesters en het College van procureurs-generaal de gezichtspunten en wensen van het lokale gezag over deze doelstellingen. Hierdoor staan de lokale veiligheidsvraagstukken aan de basis van de landelijke beleidsdoelstellingen. Indien een landelijke prioriteit in een bepaalde gemeente niet speelt dan hoeft de politie zich in die gemeente daar uiteraard niet op te richten en kan de politie zich daar volledig richten op de lokale en regionale prioriteiten.