

Memorie van toelichting

I ALGEMEEN

1 Inleiding

Het voorliggende wetsvoorstel behelst een herziening van het politiebestedel die vorm krijgt in een nieuwe Politiewet. De wijzigingen betreffen voornamelijk het bestuur en in het bijzonder het beheer van de politie. De bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongewijzigd. Met de voorgestelde wijzigingen beoogt de regering te komen tot een grotere eenheid van de politie en tot een beter evenwicht tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. De grotere eenheid in beheer en taakuitvoering zal moeten leiden tot een efficiënter en effectiever opererende politie en daarmee tot een betere politiezorg. Voorts wordt met de voorgestelde wijzigingen ook een beter democratisch ingebedde politieorganisatie gerealiseerd.

Om redenen van een overzichtelijk wetgevingsproces en een duidelijk wetsvoorstel hebben wij ervoor gekozen te komen met een voorstel voor een nieuwe Politiewet en hebben wij ervan afgezien de huidige Politiewet 1993 te wijzigen. De laatste optie zou een omvangrijk wijzigingsvoorstel van een reeds vele malen gewijzigde wet met zich hebben gebracht, hetgeen de duidelijkheid en het overzicht niet ten goede zou zijn gekomen. Dit betekent ook dat in het wetsvoorstel bepalingen zijn opgenomen die niet zijn gewijzigd en die wat ons betreft niet ter discussie staan, zoals de bepalingen over de bevoegdheden van de politie en die over het gezag over die politie. In de artikelgewijze toelichting zal dat nader worden aangegeven.

In deze memorie van toelichting zal eerst kort de aanloop naar het wetsvoorstel beschreven worden. Startpunt daarbij is de invoering van de Politiewet 1993 en het regionale politiebestedel. Daarna zullen verschillende evaluatierapporten met betrekking tot de politie aan bod komen en enkele knelpunten en verbeterpunten die uit deze onderzoeken naar voren zijn gekomen. Vervolgens lichten wij in het algemene deel onze keuze voor een nieuwe politieorganisatie en de redenen voor deze keuze toe.

2 Voorgeschiedenis

Met de invoering van de Politiewet 1993 zijn de 148 gemeentelijke politiekorpsen en het Korps Rijkspolitie omgevormd tot 25 regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). De reorganisatie van het bestel is destijds ingezet om de organisatie van de politie te verbeteren en een meer adequate taakuitvoering van de politie mogelijk te maken. De reorganisatie van 1993 is een bijzonder ingrijpende geweest met (deels) nieuwe verantwoordelijkheden en nieuwe verhoudingen voor en tussen partijen in het politiebestedel.

De in 1994 ingevoerde nieuwe Politiewet 1993 heeft tot grote veranderingen geleid in het bestuur en de organisatie van de politie. Met het beginsel 'decentraal, tenzij' is in de wetgeving het primaat ten aanzien van het beleid en het beheer (waaronder de organisatie) op regionaal niveau neergelegd. Bij de bestuurlijke vormgeving van dit principe is gekozen voor een structuur waarin het regionale college, bestaande uit de burgemeesters van de regio en de hoofdofficier van justitie, de regio bestuurt en de burgemeester van

de centrumgemeente in de regio fungeert als voorzitter van dat college en als korpsbeheerder. De korpsbeheerder legt over het gevoerde beheer en de geboekte resultaten verantwoording af aan het regionale college.

2.1. Evaluatierapporten Politiewet 1993

Uit de diverse evaluaties is gebleken dat door het opheffen van het Korps Rijkspolitie en de 148 korpsen van de gemeentepolitie de samenwerking binnen de politie sterk is verbeterd. Daarbij is aangetekend dat de eerste jaren na de reorganisatie de politie nog vooral intern gericht is geweest op het verbeteren van de interne processen en op het vormen van eenheid binnen de regiokorpsen.

Bij de eerste evaluatie van de Politiewet 1993 in 1997 werd door het toenmalige kabinet geconstateerd dat er behoefte bestond aan meer centrale sturingsmogelijkheden, vooral ten aanzien van het beheer maar ook op het punt van de doorwerking van landelijke beleidsprioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (verder aangeduid als de Minister van BZK) en van Justitie, H.F. Dijkstal en mr. W. Sorgdrager, achtten destijds een heroverweging van het sterke decentrale karakter van het bestel noodzakelijk.¹ Deze eerste evaluatie is in 1998 gevolgd door een meer uitgebreid breedte- en diepteonderzoek, waarbij is geconcludeerd dat het politiebestedel in verschillende opzichten bijzonder ingewikkeld is en - zelfs - niet goed in elkaar zit.²

Zo is bij de reorganisatie destijds bewust gekozen voor een koppeling van de functies van voorzitter van het regionale college en korpsbeheerder aan de functie van burgemeester van de centrumgemeente. Uit het breedteonderzoek is gebleken dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over deze bij de burgemeester van de centrumgemeente neergelegde drievoudige rol. Voorts is de democratische verantwoording van zowel het regionale beheer als het regionale beleid niet goed georganiseerd. Gemeenteraden kunnen de korpsbeheerder niet ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde beheer over de politie en op regionaal niveau bestaat er geen democratisch gelegitimeerd orgaan die dat wel kan doen. Hetzelfde democratische gat is er met betrekking tot het regionale politiebeleid. De gemeenteraden kunnen hun burgemeester alleen ter verantwoording roepen voor zijn aandeel in de besluitvorming ter zake.

Daarnaast is geconcludeerd dat de Politiewet 1993 te veel ruimte laat in de organisatie en het functioneren van de politie, wat heeft geleid tot grote verschillen tussen formele en feitelijke structuren, almede tussen processen in de politieregio's. In de praktijk heeft deze ruimte geleid tot een uiteenlopende invulling van de organisatie en bedrijfsvoering van de regionale korpsen, bijvoorbeeld ten aanzien van de inrichting van specialismen als recherche en jeugd- en zedenzaken, alsook voor de kwaliteit en organisatie van de informatiehuishouding. Een belangrijk nadeel hiervan is dat deze verschillen de samenwerking tussen de korpsen en de professionele ontwikkeling van deze taken belemmeren. Uit onderzoek van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid in 2003³, naar de in-

1 'Politiewet 1993, een eerste beoordeling' Kamerstukken II 1996-1997, 25 195 nr 1

2 'Evaluatie Politiewet 1993 – breedteonderzoek' en 'Evaluatie Politiewet 1993 – diepteonderzoek', 1998

3 De politieke en justitiële zedentaak: stand van zaken. – Inspectie Openbare Orde en Veiligheid. – Den Haag, 2003.

vulling van de politie en justitie zedentaak blijkt dat de korpsen aan deze taak nog steeds een verschillende invulling geven. Uit het in 2004 verschenen rapport van de Algemene Rekenkamer inzake de ICT⁴ en het onderzoek van de Commissie Feitenonderzoek Veiligheid en Beveiliging Pim Fortuyn⁵ blijkt hoe versnipperd de informatiehuishouding van de Nederlandse politie is georganiseerd. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat zowel de besluitvorming als de implementatie van genomen besluiten vertraagd wordt, respectievelijk vrijblijvend wordt ingevuld als gevolg van de regionale autonomie met betrekking tot het beheer van de politie. Daardoor ontstaan verschillen in de organisatie en de kwaliteit van de uitvoering van (onderdelen) van de politiezorg. Vooral het verschil in informatiehuishouding en het gebruik van verschillende systemen bij de regiokorpsen zorgt voor problemen in de operationele informatie-uitwisseling over onder andere (terreur)dreiging, veelplegers, (zeden)delinquenten alsook over de vele vormen van zware en georganiseerde criminaliteit en de bovenregionale middencriminaliteit.

2.2. Wijzigingen van het politiebesteding sinds 1993

In 1999 en 2000 zijn enkele aanpassingen van het politiebesteding voorgesteld en deels tot stand gebracht. In de hoofdlijnennotitie “Bestel in balans” zijn voorstellen gedaan om de Politiewet 1993 zodanig aan te passen dat er meer duidelijkheid wordt geschapen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden op regionaal en landelijk niveau. Na behandeling in het parlement van deze hoofdlijnennotitie is deze omgezet in een wetsvoorstel⁶ dat eind 2000 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het is echter nooit tot een plenaire behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer gekomen. Een aantal onderdelen van deze wet is later overgenomen in het hieronder genoemde wetsvoorstel “Versterking rijksbevoegdheden”.⁷ Het wetsvoorstel “Bestel in balans” is met indiening van dat wetsvoorstel ingetrokken. Andere voorstellen tot wijziging van de Politiewet 1993, namelijk dat in verband met de overdracht van het beheer van het KLPD⁸ en dat in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden met betrekking tot regionale politiekorpsen op rijksniveau bij de Minister van BZK⁹ hebben het Staatsblad wel gehaald. Met deze wijzigingen is vooral meer duidelijkheid gebracht in de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden inzake het beheer op rijksniveau van de politie.

Een andere belangrijke ontwikkeling die hier niet onvermeld mag blijven en die gevolg heeft gehad voor de beleids- en beheerscyclus van de politie, is de totstandkoming van de prestatieconvenanten. In 2003 hebben de Ministers van BZK en Justitie en de korpsbeheerders met elkaar concrete afspraken gemaakt over te behalen resultaten in het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Dit landelijk kader is vertaald naar prestatieconvenanten per korps.

4 ARK rapport ICT bij de politie (Kamerstukken II 2003-2004, 29 350, nrs. 1-2).

ARK rapport: Uitwisseling opsporings- en terrorisme-informatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 845, nrs. 1-2).

5 De veiligheid en de beveiliging van Pim Fortuyn : feiten en verantwoordelijkheden. – commissie feitenonderzoek veiligheid en beveiliging Pim Fortuyn, Den Haag : SDU uitgevers, december 2002.

6 “Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de aanpassing van de bevoegdheden op regionaal niveau, alsmede van de landelijke bevoegdheden van Raad voor het Korps landelijke politiediensten” Kamerstukken II 2000-2001 27560

7 Kamerstukken II 2003-2004, 29 704

8 Kamerstukken II 26461 en Stb. 1999, 576

9 Kamerstukken II 26813 en Stb. 2000, 450

Het huidige kabinet heeft in het hoofdlijnenakkoord aangegeven dat de politie efficiënter en effectiever moet gaan opereren en dat de eerder ingeslagen weg naar de versterking van de beheersbevoegdheden van de Minister van BZK moet worden voortgezet. Dit heeft geleid tot de indiening van twee wetsvoorstellen.

Ten eerste gaat het hierbij om het wetsvoorstel “Versterking rijksbevoegdheden” waarin onder meer wordt voorgesteld de Ministers van BZK en Justitie de bevoegdheid te geven de hoofdlijnen vast te stellen met betrekking tot het te voeren beleid door de politie op het vlak van taakuitvoering en beheer. Op basis van die hoofdlijnen worden door de ministers vervolgens doelstellingen per korps vastgesteld. In dit wetsvoorstel werd oorspronkelijk ook voorgesteld de verantwoordelijkheden op regionaal niveau zodanig aan te passen dat een meer transparante toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zou ontstaan. Na het hieronder verder te behandelen rapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie en de kabinetsreactie daarop zijn de aanpassingen op regionaal niveau grotendeels uit het wetsvoorstel gehaald omdat zij niet in lijn waren met het inmiddels door het kabinet ingenomen standpunt over de politieorganisatie. Het gewijzigde wetsvoorstel is op 14 februari 2006 door de Tweede Kamer aanvaard.

Ten tweede gaat het om het wetsvoorstel “Samenwerkingsvoorzieningen politie”, dat door het parlement is aanvaard.¹⁰ Met de totstandkoming van de wet Samenwerkingsvoorzieningen is een wettelijk kader gecreëerd voor samenwerking tussen twee of meer politieregio's en tussen politieregio's en andere organisaties.

2.3 De Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie

In het hoofdlijnenakkoord van dit kabinet was eveneens aangekondigd dat een evaluatie van de organisatie van de politie zou worden uitgevoerd. Op 20 september 2004 heeft het kabinet de stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie geïnstalleerd, onder voorzitterschap van mevrouw ir. J.M. Leemhuis-Stout. De opdracht die de stuurgroep heeft gekregen is om de verworvenheden en de knelpunten van de huidige politieorganisatie in beeld te brengen. Tevens is de vraag gesteld of de politieorganisatie voldoende toekomstbestendig is en duurzaam borg staat voor een adequate politiezorg, met inachtneming van nationale, regionale en lokale prioriteiten of dat verdergaande aanpassingen van de politieorganisatie noodzakelijk zijn. Op 30 juni 2005 heeft de stuurgroep haar rapport ‘*Lokaal verankerd, nationaal versterkt*’ met conclusies en aanbevelingen gepresenteerd. Gelijktijdig met de evaluatie is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar mogelijke modellen voor beheer (“Beheer beheerst”) van de politie uitgevoerd.

De stuurgroep trekt de conclusie dat de voorstellen tot wijzigingen van de Politiewet 1993 van de regering (de wetsvoorstellen “Versterking rijksbevoegdheden” en “Samenwerkingsvoorzieningen politie”) niet alle knelpunten in het bestel zullen oplossen. Zo is de stuurgroep van mening dat het wetsvoorstel “Versterking rijksbevoegdheden” niet leidt tot voldoende aanpassing van de verhouding tussen regionaal college en korpsbeheerder en dat ook de autonome positie van de korpsen onvoldoende wordt doorbroken. Om de geconstateerde problemen op te lossen is volgens de commissie een fundamentele wijziging van het bestel noodzakelijk.

In het kabinetsstandpunt Evaluatie Politieorganisatie dat op 14 oktober 2005 aan de Tweede Kamer is gezonden heeft het kabinet een reactie gegeven op het advies van de commissie. Het kabinet heeft daarnaast in het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen aange-

¹⁰ Kamerstukken II 2004-2005, 29 628 nr. 5

geven hoe het nieuwe politiebesteding er uit zal gaan zien.¹¹ Over het kabinetsstandpunt is met de Tweede Kamer op 8 en 21 februari 2006 van gedachten gewisseld.

3. De hoofdlijnen van de nieuwe politieorganisatie

In het kabinetsstandpunt is in het licht van de taken die de politie op lokaal, regionaal en landelijk niveau moet uitvoeren, uitgebreid ingegaan op de sterke en zwakke punten van het huidige politiebesteding. Daarbij is onder meer de conclusie getrokken dat het huidige bestel en vooral het beheer van de politie niet zodanig zijn ingericht dat de politie haar taken op een adequate en evenwichtige wijze kan verrichten

Wij vatten de belangrijkste bezwaren hier nog een samen.

Het huidige bestel geeft ruimte voor en leidt tot grote verschillen tussen de politiekorpsen en een gebrek aan eenheid in taakuitvoering en in beheersmatige aangelegenheden, zoals ICT-beleid, personeelsbeleid en financieel beleid. Er is een gebrek aan strategische flexibiliteit bij de politie en daardoor komen noodzakelijke landelijke veranderingen maar langzaam tot stand.

Teneinde het laatste knelpunt op te lossen, willen de korpsbeheerders de Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) oprichten. In de VtsPN werken de korpsen samen op het terrein van het beheer. Dit voornemen heeft onze instemming omdat er op korte termijn meer eenheid dient te komen in het beheer van de Nederlandse politie. De vorming van de VtsPN is een belangrijke stap voor een meer effectief en efficiënt functioneren van de politie. Het betreft echter geen duurzame oplossing vooral omdat de democratische inbedding van de politie door oprichting van de VtsPN nog zwakker wordt dan zij nu reeds is. De korpsbeheerders dragen immers een deel van het beheer over aan de VtsPN. Waar de korpsbeheerders op het terrein van het beheer al geen verantwoording afleggen aan een democratisch gekozen orgaan maar aan het regionale college, legt de VtsPN verantwoording over het beheer af aan de korpsbeheerders waarbij in het belang van een doelmatige samenwerking van de wensen van één of enkele korpsbeheerders kan worden afgeweken.

Ook los van de VtsPN, zien wij de zwakke democratische inbedding van het bestel (het zogenaamde “democratische gat”) en de marginale rol van de gemeenteraden bij het opstellen van het regionale politiebeleid als een knelpunt. De bestaande structuur biedt daarvoor geen oplossing. Noch op centraal, noch op decentraal niveau kan de direct gekozen vertegenwoordiging rechtstreekse controle uitoefenen op het beleid en beheer van de korpsen.

In het onderhavige wetsvoorstel stellen wij een nieuwe politieorganisatie voor die de gesignaleerde bezwaren moet wegnemen en die moet bijdragen aan een politie die in staat is beter invulling te geven aan de eisen welke de maatschappij stelt. Om de variatie aan veiligheidsproblemen het hoofd te bieden zal de politie flexibel moeten kunnen opereren op alle niveau’s “van de wijk tot de wereld”. Een grotere eenheid van de politie is daarvoor een voorwaarde. De eenheid in beheer en taakuitvoering, die in het wetsvoorstel vorm is gegeven, moet leiden tot een efficiëntere en effectiever opererende politie.

¹¹ Kamerstukken II 2004-2005, 29628, nr. 25

Deze grotere eenheid mag echter niet ten koste gaan van de lokale en de regionale verankering. De lokale inbedding en de dubbele gezagslijn (de aansturing van de politie door burgemeesters op het terrein van de openbare orde en hulpverlening en de aansturing door het openbaar ministerie op het terrein van de strafrechtelijke handhaving) vinden wij één van de fundamenteën voor het goed functioneren van de Nederlandse politie (zie ook paragraaf 5.2).

Er dient, zoals gezegd, een juiste balans te ontstaan tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. Op nationaal niveau zullen de ministers effectief sturing moeten kunnen geven aan de politie om er voor te zorgen dat die betere balans daadwerkelijk wordt gerealiseerd. De gewenste balans tussen de diverse belangen kan logischerwijze slechts vanuit het nationale niveau worden verwezenlijkt.

Het wetsvoorstel voorziet in de oprichting van één Nederlandse politieorganisatie met een publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. De regionale korpsen en het KLPD blijven als eenheden binnen deze organisatie bestaan, maar de zelfstandige rechtspersoonlijkheid van de regio's komt te vervallen.

Aan de top van de politieorganisatie komt een directieraad. De directieraad is, naast in de wet specifiek genoemde taken, in algemene zin belast met de leiding (het management) en het beheer van de politie met inachtneming van door de Ministers van BZK en Justitie te geven beleidsregels en aanwijzingen. De directieraad mandateert beheerstaken aan de korpschefs. De functie van korpsbeheerder komt te vervallen. Onder de directieraad zal ook een landelijke eenheid worden opgericht die de "shared services" voor de korpsen gaat verzorgen: de gemeenschappelijke beheersdienst.

Om de lokale verankering te waarborgen wordt het gezag over de politie niet gewijzigd. Zo is en blijft de burgemeester verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de openbare orde en hulpverlening. De officier van justitie is en blijft verantwoordelijk voor het optreden van de politie op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving. In lijn daarmee zal het zogenoemde lokale driehoeksoverleg, waarin de burgemeester, de officier van justitie en de korpschef of lokale politiechef overleg voeren over de taakuitvoering van de politie, blijven bestaan. Daarnaast krijgt op regionaal niveau een regionaal politiebesteding, bestaande uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier de verantwoordelijkheid voor de beleidsprioritering van de politie.

De Ministers van BZK en Justitie krijgen de bevoegdheid periodiek (tenminste vierjaarlijks) het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten vast te stellen ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Als de actualiteit er om vraagt kunnen de ministers tussentijds bij dringende noodzaak aanvullend beleid en aanvullende prioriteiten vaststellen. Het landelijke beleid en de landelijke prioriteiten zullen voldoende ruimte moeten laten voor regionaal en lokaal politiebeleid. Periodiek overleg over de hoofdlijnen van beleid vindt plaats tussen de Ministers van BZK en Justitie en (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebestedingen, de directieraad en het College van procureurs-generaal. In dit overleg zal ook gesproken worden over (de wijze van) de vertaling van het landelijk beleid en de landelijke prioriteiten naar landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau. De verdere uitvoering wordt gelegd bij de directieraad. De regionale politiebestedingen zijn in hun verantwoordelijkheid voor de beleidsprioritering gebonden aan deze landelijke beleidsdoelstellingen.

Naast deze mogelijkheid om vooraf sturing te geven aan de taakuitvoering krijgen de ministers een doorzettingsmacht in de vorm van een aanwijzingsbevoegdheid aan de regionale politiebesturen voor die situaties waarin de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau naar de mening van de ministers onvoldoende zeker is.

Het regionale politiebesteding bestaat, zoals gesteld, uit de burgemeesters in de regio en de hoofdofficier van Justitie. De korpschef neemt deel aan het overleg van het regionale politiebesteding. Het besteding stelt, met inachtneming van de landelijke beleidsdoelstellingen voor dat korps, het regionale beleidsplan en het regionale jaarverslag van de politie vast en krijgt instemmingsrecht ten aanzien van de regionale organisatie en het formatieplan (sterkteverdeling) en de regionale begroting (budgetverdeling) en het financieel verslag van de politie. De betrokkenheid van de gemeenteraad bij het regionale politiebesteding zal worden versterkt door middel van het wettelijk verankeren van een "haalplicht" van lokale prioriteiten voor het regionale politiebesteding bij de gemeenteraden.

De door ons voorgestelde wijzigingen betreffen vooral het besteding en meer in het bijzonder het beheer van de politie. Het gezag over de politie wijzigt niet. Ook de organisatorische indeling in 25 regionale korpsen en één landelijk korps zal niet wijzigen. De voorgestelde wijzigingen betreffen daarmee vooral een wijziging van de bestuurlijke bovenbouw van de politie die garant moet staan voor een grotere eenheid van de Nederlandse politie en een betere balans tussen lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden. Aangezien de politie regionaal georganiseerd blijft en er geen veranderingen in het gezag worden voorgesteld zal het dagelijkse politiewerk niet of nauwelijks worden beïnvloed. Het gaat derhalve niet om een grootschalige reorganisatie zoals bij de vorming van het regionale politiebesteding in 1993.

4. Één politieorganisatie

4.1 Één landelijke politieorganisatie

Met de inwerkingtreding van een nieuwe Politiewet zoals door ons voorgesteld wordt het huidige regionale politiebesteding omgevormd tot één landelijke politieorganisatie met een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het doel van deze wijziging is om, zowel op het terrein van het beheer als de taakuitvoering, een grotere eenheid bij de politie te verwezenlijken en een betere balans te realiseren tussen de lokale, de regionale en de landelijke belangen wat moet leiden tot een efficiëntere, effectievere en kwalitatief betere politie. De oprichting van één landelijke politieorganisatie biedt ook mogelijkheden voor een meer ketengerichte samenwerking. Zo zal bijvoorbeeld de samenwerking met het eveneens landelijk georganiseerde openbaar ministerie uniformer en daardoor eenvoudiger te realiseren zijn. Door de politie als één organisatie vorm te geven is het niet langer noodzakelijk dat, zoals nu het geval is, tussen nationaal en regionaal niveau onderhandelingen moeten worden gevoerd om die eenheid te realiseren. Problemen op het gebied van uniforme informatiehuishouding en transparantie van bedrijfsvoeringgegevens kunnen binnen één organisatie gemakkelijker worden opgelost. Een landelijke politieorganisatie sluit tevens beter aan bij het landelijke bestuursniveau met democratisch gekozen volksvertegenwoordiging waardoor het democratische gat kan worden verkleind. De belangrijkste wijziging ten opzichte van de Politiewet 1993 is gelegen in het feit dat de 25 regiokorpsen en het KLPD niet langer autonoom zijn op het

gebied van het beheer. De regio's verliezen hun eigen rechtspersoonlijkheid en de korpsen worden onderdeel van één rechtspersoon: de landelijke politieorganisatie.

Deze landelijke politieorganisatie zal, op grond van artikel 26 van het wetsvoorstel, gaan bestaan uit:

- een directieraad,
- 25 regionale politiekorpsen,
- één landelijk politiekorps (het Korps Landelijke Politiediensten) en
- een gemeenschappelijke beheersdienst.

De wettelijke beschrijving van de taak van de politie in artikel 3 van het wetsvoorstel, is gelijk aan die in artikel 2 Politiewet 1993. Dat artikel is op zijn beurt weer overgenomen uit de Politiewet 1957.

In de memorie van toelichting bij de Politiewet 1957 wordt over de hulpverlenende taak van de politie opgemerkt dat deze samenhangt met de opdracht van de politie om de rechtsorde te handhaven.¹² Tevens wordt aangegeven dat onder de hulpverlenende taak verstaan wordt het verlenen van bijstand en raad aan het publiek, bijvoorbeeld het waarschuwen voor dreigende calamiteiten, het oplossen van noodsituaties waarin mens of dier zich bevinden of het verwijzen naar andere hulpverleners. In de loop van de tijd is deze hulpverleningstaak van de politie steeds breder geworden.

De afgelopen jaren is daarom over de reikwijdte van deze taak veel discussie gevoerd. In de kerntaken notitie die tegelijkertijd met het kabinetsstandpunt "Evaluatie politieorganisatie" aan de Tweede Kamer is gestuurd, is de hulpverleningstaak van de politie als volgt omschreven.

"Het is de bedoeling dat iedereen die werkelijk hulp behoeft wanneer andere hulpverlenende instanties ontbreken uiteindelijk een beroep kan doen op de politie. Hierbij moet voldaan zijn aan de volgende criteria:

- hulpverlening is dringend (acuut, noodzakelijk)
- hulpverlening wordt uitgevoerd door de politie tot het moment dat primair met die taak belaste gespecialiseerde hulpverleningsdiensten het overnemen, en
- de hulpverlening is gekoppeld aan de handhavingstaak van de politie (er is sprake van strafbare feiten of aantasting van de openbare orde) of er is sprake van gevaar."¹³

De politie wordt daarmee gepositioneerd als een eerstelijnsorganisatie die tijdelijk de eerste opvang doet indien dit dringend is totdat de hulpverlening het overneemt. Door de koppeling aan de handhavingstaak en het criterium van gevaar valt de oneigenlijke hulpverlening aan burgers, daar waar in beginsel zelfredzaamheid geboden is, buiten de omschrijving. Voor de definitie van het begrip hulpverlening sluiten wij in het kader van dit wetsvoorstel bij deze definitie aan.

4.2 Rechtspersoonlijkheid

In dit wetsvoorstel stellen wij één landelijke politieorganisatie met een eigen rechtspersoonlijkheid voor. Juist vanwege het gegeven dat de politie belast is met de uitvoering van taken ten dienste van zowel lokale als nationale overheden kan de politie niet worden gepositioneerd als een onderdeel van een ministerie (als onderdeel van een bestuursdepartement of als batenlastendienst). Een dergelijke positionering brengt immers

¹² Kamerstukken II, 1954-1955, 3 525, nr. 3

¹³ Kamerstukken II 2005-2006, 29 628, nr. 25

het gevaar mee van een te grote en eenzijdige oriëntatie op nationale belangen. Een keuze voor een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) valt af voor de politie vanwege de gebrekkige maatschappelijke en democratische inbedding die deze vorm voor de “zwaarmacht” van de overheid met zich zou brengen. Daarom stellen wij in artikel 27 van het wetsvoorstel voor de politie onder te brengen in een daarop toegesneden publiekrechtelijke rechtspersoon (sui generis organisatie) waarbij ook recht wordt gedaan aan de lokale en regionale verankering van het politiebestedel.

In dit wetsvoorstel is aan de ministers van BZK en Justitie een zodanig samenstel van bevoegdheden en sturingsinstrumenten toegekend dat zij inhoud kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden. Hierdoor kunnen de Staten-Generaal de ministers effectief aanspreken op het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie, het beheer van de politie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. Aldus is de democratische inbedding van de politie op landelijk niveau sterk verbeterd ten opzichte van de situatie in het regionale politiebestedel.

4.3 De directieraad

De directieraad geeft leiding aan de nieuwe politieorganisatie en is verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Wij hebben dit neergelegd in artikel 29 van het wetsvoorstel. Onder leiding wordt hier verstaan het voeren van het management van de politieorganisatie. Het gaat hier uitdrukkelijk niet om de operationele leiding. Operationeel wordt de politie aangestuurd door het gezag (de burgemeester en de officier van justitie). Het begrip beheer hebben wij nader gedefinieerd in paragraaf 7.1 van deze toelichting. De directieraad is als het management van de politieorganisatie aanspreekpunt voor de ministers op het gebied van het beheer en de kwaliteit van de taakuitvoering. De directieraad heeft daarnaast een coördinerende taak ten aanzien van de uitvoering van de landelijke prioriteiten. In paragraaf 6 wordt hier nader op ingegaan.

Teneinde de democratische inbedding van de politieorganisatie zo sterk mogelijk te maken, geldt als uitgangspunt dat de directieraad opereert onder ministeriële verantwoordelijkheid. De bevoegdheden van de ministers ten aanzien van de directieraad zijn in het wetsvoorstel omschreven (zie voorts paragraaf 4.5 van de toelichting). Door de toedeling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zoals neergelegd in het wetsvoorstel, is het voor de ministers mogelijk om zich jegens de Staten-Generaal effectief te verantwoorden voor het landelijke beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie, het beheer van de politie en de kwaliteit van de taakuitvoering door de politie. De betrokkenheid van de Minister van Justitie en de bevoegdheden die hem in dit kader zijn gegeven, vloeien voort uit zijn politieke verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van onze rechtsorde.

De directieraad stelt jaarlijks een landelijke begroting, een landelijk beheersplan, een landelijke jaarverslag en een jaarrekening voor de politie vast en tenminste eens in de vier jaar een landelijk beleidsprogramma. De ministeriële verantwoordelijkheid komt tot uitdrukking door de bepaling dat deze stukken de instemming van de Minister van BZK dan wel van beide ministers behoeven (artikel 37 en 41). De taken van de directieraad zijn meer uitgebreid beschreven in paragraaf 7.3 van het algemene deel van deze memorie van toelichting.

De directieraad zal op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel bestaan uit minimaal drie en maximaal vijf leden. Zij worden benoemd bij koninklijk besluit op voordracht

van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Justitie, voor een periode van zes jaar. Na ommekomst van deze periode kunnen zij nog eenmaal worden herbenoemd voor een periode van drie jaar. De leden hebben de status van politieambtenaar en op hen is de rechtspositie van de politie van toepassing. Dit past bij de positionering van de directieraad als onderdeel van de politie en is ook van belang voor de herkenbaarheid van de directieraad voor de korpsen als “hun” raad. De directieraad vormt een essentiële schakel binnen het nieuwe politiebestedel. Het is in onze ogen vanzelfsprekend dat een of meer leden van de directieraad afkomstig is uit de politie dan wel een politieachtergrond heeft. Kennis en ervaring met de politieprofessie is van groot belang om adequaat leiding te geven aan de politieorganisatie. Daarnaast is het, gezien de zware verantwoordelijkheid die de raad heeft op het financiële en economische vlak, van belang dat een lid van de directieraad een financieel-economische achtergrond heeft.

4.4 De regiokorpsen, het KLPD en de beheersdienst

Ten opzichte van het huidige bestel verandert het aantal van 25 politiekorpsen niet. Dat neemt niet weg dat wij van mening zijn dat een politiekorps vanuit bedrijfsvoeringoptiek over een zekere minimale omvang moet beschikken om adequate politiezorg te kunnen bieden en de veelheid aan taken van de politie naar behoren te kunnen uitvoeren. Daarnaast stelt ook de bestuurlijke inbedding van de politie grenzen aan de omvang van een politiekorps. Wij zijn van mening dat samenwerking tussen korpsen een alternatief kan bieden voor schaalvergroting door samenvoeging van korpsen. Het is evenwel niet uit te sluiten dat in de nieuwe landelijke politieorganisatie uit de intensievere samenwerking tussen de regionale politiekorpsen de wens tot samenvoeging voortvloeit. Ook kan op basis van andere ontwikkelingen op het gebied van veiligheidszorg de wens tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen voortvloeien. Om dit mogelijk te maken stellen wij in artikel 26, tweede lid, voor de (wettelijke) mogelijkheden om tot schaalvergroting van regionale politiekorpsen te kunnen komen te vereenvoudigen, namelijk door de grenzen van de regio's bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Na invoering van het gewijzigde bestel zal bezien worden of schaalvergroting in de nieuwe organisatie wenselijk is. De directieraad zal de ministers hier te zijner tijd over adviseren.

De regionale korpsen en het KLPD worden in dit wetsvoorstel wat betreft de beleids- en beheerscyclus zoveel mogelijk op dezelfde wijze georganiseerd. Om tot een goede taakafbakening te komen tussen de regionale korpsen en het KLPD zullen de taken van het KLPD op het terrein van weg, water, spoor, lucht, nationale recherche en de koninklijke en diplomatieke beveiliging nader worden aangeduid bij algemene maatregel van bestuur, op grond van artikel 48, tweede lid, van het wetsvoorstel.

De gemeenschappelijke beheersdienst verzorgt op grond van artikel 35 van het wetsvoorstel onder de verantwoordelijkheid van de directieraad de gemeenschappelijke diensten van de politie en is belast met de uitvoering van het gemeenschappelijke beheer ten behoeve van de politie.

4.5 De sturingsinstrumenten van de ministers

De bevoegdheden van de ministers zijn in grote lijnen in te delen in bevoegdheden op het terrein van (het beleid ten aanzien van) de taakuitvoering door de politie en bevoegdheden ten aanzien van het beheer van de politie. Een deel van deze bevoegdheden heeft betrekking op de onderlinge verhouding tussen de ministers en de directieraad.

Zoals wij eerder hebben aangegeven, opereert de directieraad onder ministeriële verantwoordelijkheid. Deze bevoegdheden zijn afzonderlijk in beeld gebracht. Hieronder zijn de meest belangrijke bevoegdheden met een verwijzing naar de artikelen in het wetsvoorstel aangegeven. Deels gaat het hierbij om bestaande bevoegdheden en deels om nieuwe.

Bevoegdheden van de ministers op het terrein van de taakuitvoering.

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld omtrent de vereisten voor een goede taakuitvoering door de politie en de eisen met betrekking tot de bekwaamheid van ambtenaren van de politie (artikel 22).
- De ministers stellen tenminste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering door de politie (artikel 19).
- De ministers kunnen het regionale politiebesteding bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie (artikel 44).

Bevoegdheden van de ministers op het terrein van het beheer.

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over het beheer van de politie, alsmede over de bewapening, de uitrusting en de kleding van de politie (artikel 23).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK worden regels gesteld over de bekostiging en het vermogen van de politie (artikel 39).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Financiën worden regels gesteld over de verdeling van de bijdragen over de onderdelen van de politie (artikel 40).
- Jaarlijks worden beleidsregels gesteld voor het beheer van de politie door de directieraad (artikel 31).
- De Minister van BZK stelt jaarlijks de bijdragen ten behoeve van de politie vast (artikel 36).
- De door de directieraad opgestelde begroting en jaarrekening van de politie behoeft de instemming van de Minister van BZK (artikelen 37 en 38).
- Bepaalde privaatrechtelijke rechtshandelingen behoeven de instemming van de Minister van BZK (artikel 30).

Algemene bevoegdheden van de ministers ten aanzien van de directieraad.

- De ministers kunnen de directieraad algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden (artikel 32).
- De directieraad verstrekt de ministers de voor de uitoefening van hun taak benodigde informatie (artikel 33).
- Indien de directieraad zijn taak ernstig verwaarloost, kunnen de ministers noodzakelijke voorzieningen treffen (artikel 34).
- Het door de directieraad opgestelde beleidsprogramma, het beheersplan en het jaarverslag voor de politie behoeven, de instemming van de ministers (artikel 41).
- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de beleids- en beheerscyclus van de politie (artikel 42).

In de paragrafen 6 en 7, gaan wij nader in op de diverse bevoegdheden van de ministers. Wij merken hier op dat het bij de algemene en bijzondere aanwijzingen jegens de directieraad op grond van artikel 32 gaat om een normaal sturingsinstrument. Dit is anders in

de bestaande bestuurlijke verhoudingen binnen het politiebestedel waar aanwijzingen van de minister aan de korpsbeheerder als een "ultimum remedium" worden gezien.

5. Lokale en regionale verankering

5.1 Inleiding

In dit onderdeel van de memorie van toelichting gaan wij in op de lokale en de regionale verankering van de landelijke politieorganisatie. In de eerste plaats wordt het gezag over de politie belicht. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van het regionale politiebestedel en de regionale beleidsdriehoek. Tenslotte komt de rol van de gemeenteraad aan de orde.

5.2 Het gezag over de politie

De lokale inbedding van de politieorganisatie is één van de verworvenheden van het huidige bestel die behouden moet blijven en versterkt moet worden. De bepalingen over het gezag over de politie worden daarom in dit wetsvoorstel niet gewijzigd (artikelen 11 tot en met 14). Gezag kan gedefinieerd worden als "de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie".

De burgemeester behoudt het gezag wat betreft de handhaving van de openbare orde en hulpverlening. De officier van justitie behoudt het gezag wat betreft de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en, tenzij in enige wet anders is bepaald, met betrekking tot de taken verricht ten dienste van de justitie.

5.3 Het regionale politiebestedel en de regionale beleidsdriehoek

Voor de decentrale inbedding van de politie is het van belang dat de beleidsmatige aansturing van de politie op regionaal niveau plaatsvindt door een regionaal politiebestedel en dat dit bestel ook invloed heeft op het regionale beheer. Wordt op lokaal niveau de feitelijke inzet van de politie bepaald door de lokale driehoek (bestaande uit de burgemeester, de officier van justitie en de lokale politiechef), op regionaal niveau wordt de politie beleidsmatig aangestuurd door het regionale politiebestedel. Binnen de landelijke kaders, voor het desbetreffende regiokorps nader vastgesteld door de directieraad, stelt het regionale politiebestedel het regionale politiebeleid vast. Ook heeft het regionale politiebestedel instemmingsrecht op de begroting, het financieel verslag, de organisatie en de formatie voor het korps die door de directieraad zullen worden vastgesteld. Wij hebben dit neergelegd in artikel 47 van het wetsvoorstel.

Het regionale politiebestedel bestaat, zo bepaalt artikel 43 van het wetsvoorstel, uit de burgemeesters van de gemeenten in de regio en de hoofdofficier van Justitie. Feitelijk treedt het in de plaats van het huidige regionale college. Uit zijn midden kiest het regionale politiebestedel een burgemeester als voorzitter. De korpschef, belast met de dagelijkse leiding en het dagelijkse beheer over het politiekorps, is geen lid van het regionale politiebestedel, maar neemt wel deel aan de vergaderingen van het regionale politiebestedel.

Het regionale politiebestedel stelt zelf regels vast over zijn werkwijze (artikel 43). Het is aan de regionale politiebestedelen zelf om bijvoorbeeld te bepalen hoe vaak zij vergaderen, of zij werken met een algemeen bestel en een dagelijks bestel en of er gewerkt wordt met stemverhoudingen. Wij zijn van mening dat het regionale bestel zelf in staat moet worden gesteld dit te regelen op een manier die goed is afgestemd op de lokale

omstandigheden. Hiermee volgen wij de al in de Politiewet 1993 gekozen lijn om de regionale colleges vrijheid te geven bij de wijze van uitoefening van de bestuurstaak. In de memorie van toelichting is destijds aangegeven dat “elk college, met inachtneming van de bijzondere situatie in de regio, zelf voorschriften over zijn werkwijze moet vaststellen.”¹⁴

Wel is in de wet bepaald dat bij het staken van de stemmen die van de voorzitter doorslaggevend is. Ook is bepaald dat de vergaderingen als regel openbaar zijn. Het regionale politiebesteduur vergadert slechts achter gesloten deuren als dat naar het oordeel van de voorzitter wenselijk is uit privacyoverwegingen of op gronden, ontleend aan het algemeen belang.

Zowel de beslissingen als de vergaderverslagen van het regionale politiebesteduur worden ter kennis gebracht van de gemeenteraden in de regio, de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal. Gemeenteraden worden hiermee in staat gesteld de burgemeester een toelichting te vragen op genomen besluiten en gevoerde discussies. De commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal krijgen de stukken toegestuurd om hun onderscheidenlijke rollen op het gebied van het uitoefenen van toezicht op de gezagsuitoefening door respectievelijk de burgemeesters en de hoofdofficier van justitie en hun rol in het kader van de geschilbeslechting bij geschillen binnen het regionale politiebesteduur (zie paragraaf 9.2).

De voorzitter van het regionale politiebesteduur is tevens voorzitter van de regionale beleidsdriehoek, waarvan ook de hoofdofficier van justitie en de korpschef deel uitmaken. De regionale beleidsdriehoek, neergelegd in artikel 46 van het wetsvoorstel, bereidt de stukken ten behoeve van besluitvorming in het regionale politiebesteduur voor. Daartoe behoren in elk geval de ontwerpbeleidsstukken (beleidsplan en jaarverslag) en de ontwerpbeheerstukken (organisatie, formatie, begroting en financieel verslag) voor het regionale politiekorps. In paragraaf 6 van deze toelichting gaan wij nader in op de werking van de landelijke en de regionale beleidscyclus en het onderlinge verband tussen beide cycli. Daarbij wordt ook ingegaan op de relatie tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. In paragraaf 7 wordt vervolgens ingegaan op het beheer van de landelijke politieorganisatie.

5.4. Regionaal Veiligheidsbestuur

Op termijn zal het regionale politiebesteduur opgaan in een regionaal veiligheidsbestuur. Dit veiligheidsbestuur wordt gefaseerd vormgegeven. De eerste fase omvat de samenvoeging van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR (Geneeskundige Hulpverlening bij ongevallen en Rampen), bij wijze van verlengd lokaal bestuur. Dit veiligheidsbestuur wordt verantwoordelijk voor het beleid en het beheer van de regionale brandweer, de GHOR en de rampen- en crisisbeheersing, evenals voor het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer van politie, brandweer en GHOR.¹⁵ In de tweede fase zal ook het regionale politiebesteduur deel gaan uitmaken van het veiligheidsbestuur. Zo ontstaat één geïntegreerd veiligheidsbestuur, waardoor optimaal vorm kan worden gegeven aan een “multidisciplinair en integraal regionaal veiligheidsbeleid”. Wel zullen de geldstromen tussen de organisaties van politie, brandweer en GHOR gescheiden blijven. Zolang het regionale politiebesteduur niet is geïntegreerd met het veiligheidsbestuur

¹⁴ Kamerstukken II 1991-1992, 22 562, nr. 3

¹⁵ Kabinetsstandpunt Veiligheidsregio's, Kamerstukken II, 2003-2004, 29 517, nr. 1

voor brandweer en GHOR, blijven beide besturen naast elkaar bestaan. Voor de periode tot aan het moment van de integratie maken de besturen van de veiligheidsregio en de politie afspraken over de manier waarop de multidisciplinaire samenwerking op het terrein van de rampen- en crisisbeheersing en het beheer van de gemeenschappelijke meldkamer wordt vormgegeven.

5. 5 De gemeenteraad

Vanuit een oogpunt van een stevige lokale verankering van de politie en de regierol van het bestuur ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid hechten wij sterk aan inbreng door de gemeenten bij het vormgeven van het politiebeleid. Daarom wordt in artikel 47 van dit wetsvoorstel voorzien in de verplichting voor het regionale politiebesteduur om tijdig de gemeenteraden in de regio te vragen welke lokale prioriteiten zij willen inbrengen ten behoeve van het regionale beleidsplan. De door de gemeenteraden aangedragen prioriteiten worden ter bespreking en besluitvorming in het regionale politiebesteduur ingebracht. Aan de gemeenteraad zal worden teruggekoppeld op welke wijze zijn inbreng in het beleidsplan wordt verwerkt.

Voor een verdergaande versterking van de lokale betrokkenheid bij het politiebeleid, is het belangrijk dat gemeenteraden zelf investeren in hun bijdrage. Het vaststellen van lokaal veiligheidsbeleid als basis voor de inbreng van de gemeenteraad in het politiebeleid is daarbij van groot belang. Het ligt in de rede dat het regionale politiebesteduur voorrang geeft aan lokale prioriteiten neergelegd in een lokaal veiligheidsplan waarin de gemeente ook de eigen bijdrage heeft aangegeven. Daarnaast hechten wij eraan dat gemeenteraden bij hun prioriteitstelling de burger in hun gemeenten actief betrekken.

Het bovenstaande stelt eisen aan de inrichting van de politieke beleidscyclus in relatie tot die van gemeenten. Om dit proces goed vorm te geven zullen gemeenten en politie-regio's procesafspraken moeten maken over de aanlevering van gemeentelijke inbreng die past in de beleidscycli van zowel politie als gemeente. Hierbij is belangrijk dat voorkomen wordt dat het proces in een bepaald stadium stopt en vertraging ondervindt.

De gemeenteraden kunnen op grond van artikel 78 van het wetsvoorstel administratief beroep instellen tegen besluiten van het regionale politiebesteduur. Om vertraging van de regionale besluitvorming te voorkomen, is ervoor gekozen de hoofdregel van artikel 6:16 van de Algemene wet bestuursrecht te volgen en geen schorsende werking toe te kennen aan het instellen van beroep. Dit is thans ook het geval. Met oog op een spoedige afronding van het beroep ontvangt de commissaris van de Koningin de zienswijze van de burgemeester bij het beroepschrift. Hij beoordeelt vervolgens of het besluit van het regionale politiebesteduur op onaanvaardbare wijze afbreuk doet aan het belang van een goede vervulling van de politietaak in de betrokken gemeente. Is dit het geval, dan geeft de commissaris van de Koningin het regionale politiebesteduur een termijn waarbinnen deze een besluit moet nemen dat wel recht doet aan dit belang.

Aangezien er geen wijzigingen in de gezagsverantwoordelijkheid van de burgemeester zijn aangebracht blijft de gemeenteraad het orgaan waaraan de burgemeester verantwoording aflegt over het optreden van de politie ter handhaving van de openbare orde en hulpverlening. Ook dient hij zich te verantwoorden voor zijn optreden in het regionale politiebesteduur. De gemeenteraad kan de burgemeester ter verantwoording roepen over onder meer de wijze waarop de gemeentelijke inbreng is verwerkt in het regionale poli-

tiebeleid. Overigens merken wij op deze plaats op dat de burgemeester zich in het regionale politiebesteding niet alleen dient te richten op het belang van goede politiezorg in diens gemeente maar ook op het belang van goede politiezorg in de gehele regio.

6. Het beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie.

6.1 Inleiding

Op deze plaats gaan wij in op de werking van de landelijke en de regionale beleidscyclus en het onderlinge verband van beide cycli. Daarbij wordt ook nader ingegaan op de relatie tussen beleidsvorming, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie.

Onder het beleid ten aanzien van de taakuitvoering wordt verstaan de keuze welke politietaken prioritair zijn en het vaststellen van de doelstellingen op die taakvelden. Wij merken hierbij op dat het tempo waarin en de wijze waarop de doelstellingen worden gerealiseerd ook deel kunnen uitmaken van het beleid.

6.2 Het landelijke beleid

De Ministers van Justitie en BZK stellen gezamenlijk ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie voor de eerstkomende vier jaar. De ministers doen dit vanuit hun onderscheiden verantwoordelijkheden. Met deze bevoegdheid, neergelegd in artikel 19 van het wetsvoorstel, kunnen de ministers op landelijk niveau sturing geven aan de taakuitvoering door de politie.

Indien daarvoor bijzondere redenen zijn, kunnen de landelijke beleidsdoelstellingen door de ministers tussentijds worden gewijzigd of aangevuld. Uit het woord bijzonder volgt al dat in de praktijk terughoudend met deze mogelijkheid moet worden omgegaan. Dit is deels om de politie in staat te stellen de organisatie op de gestelde prioriteiten in te richten en deels om niet af te wijken van de met de vorige prioriteiten ingezette koers. Nieuwe prioriteiten kunnen immers, bij gelijkblijvende politiecapaciteit, van invloed zijn op de uitvoering van bestaande prioriteiten. Naarmate de prioriteiten een groter deel van de beschikbare capaciteit vereisen, is het gevaar groter dat nieuwe prioriteiten de realisatie van bestaande prioriteiten verstoren.

De ministers voeren, overeenkomstig artikel 20 van het wetsvoorstel, periodiek, in beginsel twee maal per jaar, overleg met de directieraad, een delegatie van de voorzitters van de regionale politiebestedingen en het College van procureurs-generaal over de vaststelling en de realisatie landelijke beleidsdoelstellingen alsook over de vertaling van de landelijke beleidsdoelstellingen naar de doelstellingen voor de afzonderlijke korpsen. Naar aanleiding van dit overleg kan een herijking van het landelijke beleid plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren indien in de praktijk blijkt dat de realisatie van bepaalde prioriteiten sneller of langzamer gaat dan aanvankelijk was beoogd maar ook als gevolg van het benoemen van aanvullende landelijke prioriteiten.

Zodra de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering zijn vastgesteld, doen de ministers hiervan mededeling door overlegging ervan aan de Staten-Generaal (artikel 19). Door het overleg tussen de ministers en de Staten-Generaal over de landelijke beleidsdoelstellingen wordt de democratische inbedding van het landelijke politiebeleid versterkt.

De ministers krijgen op grond van artikel 44 van het wetsvoorstel de bevoegdheid om, ieder vanuit zijn onderscheiden verantwoordelijkheid, in overeenstemming met de andere minister bijzondere aanwijzingen te geven aan het regionale politiebesteduur met betrekking tot het te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering door de politie. Behoudens spoedeisende gevallen worden deze bijzondere aanwijzingen schriftelijk gegeven, gehoord het regionale bestuur. Deze bevoegdheid komt in beeld indien overleg tussen de ministers, de directieraad en het betrokken regionale politiebesteduur niet tot een voor de ministers aanvaardbare uitkomst heeft geleid.

6.3 De vertaling van het landelijk beleid naar doelstellingen op korpsniveau.

In het hierboven bedoelde periodieke overleg tussen de ministers, de directieraad, een delegatie van de voorzitters van de regionale politiebesteduren en het College van procureurs-generaal worden (op hoofdlijnen) afspraken gemaakt over de verdeling van de landelijke doelstellingen naar de afzonderlijke korpsen. De directieraad krijgt ten aanzien van het beleid een coördinerende taak. Uitgaande van de in het periodiek overleg gemaakte afspraken stelt de directieraad op basis en binnen het kader van de door de ministers vastgestelde landelijke beleidsdoelstellingen voor ieder regionaal politiekorps en waar van toepassing ook voor het KLPD de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke doelstellingen (artikel 21). Het College van procureurs-generaal en de betrokken politiebesteduren worden gehoord over deze vaststelling. Het vaststellen van doelstellingen door de directieraad gebeurt met inachtneming van de omstandigheden in de regio's en de korpsen omdat de veiligheids- en criminaliteitssituatie in de regio maar ook het aanvankelijke prestatieniveau per politiekorps kan verschillen. Uitgangspunt is dat de gecombineerde doelstellingen van de afzonderlijke politiekorpsen gezamenlijk tenminste leiden tot het behalen van de landelijke beleidsdoelstellingen.

6.4 Het regionale beleid

Het regionale politiebesteduur stelt tenminste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast (artikel 47).

Het regionale politiebesteduur zal, zoals gesteld in paragraaf 5.4 van deze toelichting, de gemeenteraden in de regio verzoeken tijdig de lokale prioriteiten kenbaar te maken ten behoeve van het opstellen van het ontwerp van het regionale beleidsplan. De landelijke doelstellingen, de lokale prioriteiten en de regionale prioriteiten komen samen in de regionale beleidsplannen van de politiekorpsen. In lagere regelgeving op basis van artikel 42 zullen regels worden gesteld over de beleids- en beheerscyclus van de politie. Hieronder geven wij kort weer wat in deze regelgeving zal worden opgenomen.

De korpschef stelt tenminste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van beleidsplan op. Het ontwerp van het beleidsplan wordt opgesteld op basis van de door de directieraad vastgestelde landelijke doelstellingen voor het korps, de inbreng van de raden van de gemeenten in de betrokken regio, en de inbreng van de beleidsdriehoek en de inbreng van het regionale politiebesteduur. In het beleidsplan wordt in ieder geval ook aangegeven op welke wijze wordt beoogd de landelijke doelstellingen voor het betrokken regionale politiekorps te verwezenlijken.

Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur in de beleidsdriehoek zendt de korpschef het beleidsplan aan het regionale politiebesteduur. Het regionale politiebesteduur stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteduur, vervolgens het beleidsplan

voor het regionale politiekorps vast. Zodra het beleidsplan is vastgesteld, zendt de korpschef deze aan de directieraad.

Bij geschillen in het regionale politiebesteding tussen burgemeesters dan wel tussen burgemeesters en de hoofdofficier van justitie is er in artikel 77 van het wetsvoorstel voor gekozen om, in overeenstemming met de huidige situatie, de geschillen in eerste instantie op te lossen op het niveau van de commissaris van de Koningin en het College van procureurs-generaal. Indien deze daarin - onverhoopt - niet mochten slagen zal het niveau worden opgeschaald en zal het geschil worden voorgelegd aan de Ministers van BZK en Justitie.

Het regionale beleidsplan wordt gezonden aan de directieraad. De directieraad toetst namens de ministers de regionale beleidsplannen op de verwerking van de landelijke doelstellingen. De directieraad onthoudt instemming aan het regionale beleidsplan indien het regionale beleidsplan onvoldoende waarborgen bevat dat de landelijke beleidsdoelstellingen door het korps zal worden verwezenlijkt

6.5 Van het regionale beleid naar een landelijk beleidsprogramma

De directieraad stelt op grond van artikel 41 van het wetsvoorstel, uit hoofde van zijn coördinerende taak, op basis van de regionale beleidsplannen ten minste eenmaal in de vier jaar een beleidsprogramma op waarin staat aangegeven op welke wijze de politie de landelijke beleidsdoelstellingen zal verwezenlijken. Het beleidsprogramma omvat een omschrijving van de door de politiekorpsen voorgenomen activiteiten ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden door de Ministers van BZK en Justitie regels gesteld over de voorwaarden waaraan het beleidsprogramma moet voldoen (artikel 42). Ook aan de inhoud en inrichting van het programma kan op deze wijze nadere regels worden gesteld.

Het landelijke beleidsprogramma behoeft op grond van artikel 41, derde lid, van het wetsvoorstel, de instemming van de ministers. Instemming met het beleidsprogramma kan door de ministers worden onthouden als dit programma naar hun mening onvoldoende waarborgen bevat dat de landelijke beleidsdoelstellingen door de politiekorpsen zullen worden verwezenlijkt.

6.6 De beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en verantwoording

Onverminderd de zeggenschap van het bevoegd gezag is de korpschef verantwoordelijk voor de uitvoering van het regionaal beleidsplan. Over de realisatie van het regionale beleidsplan legt de korpschef verantwoording af in de regionale beleidsdriehoek en in het regionale politiebesteding.

De korpschef stelt jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps op. De resultaten die in het voorafgaande jaar zijn behaald met de verwezenlijking van de doelstellingen voor het betrokken regionale politiekorps maken in ieder geval deel uit van het jaarverslag. Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding met het ontwerpjaarverslag, zendt de korpschef het ontwerpjaarverslag toe aan het regionale politiebesteding.

Het regionale politiebesteding stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast. Zodra het jaarverslag is vastgesteld zendt de korpschef deze aan de

directieraad. Deze zal, namens de ministers, toetsen of in het jaarverslag op een juiste wijze verslag is gedaan van de behaalde resultaten. De directieraad stelt op basis van de regionale jaarverslagen en het jaarverslag van het KLPD een landelijk jaarverslag op. Dit jaarverslag wordt door de ministers aan de Staten-Generaal gestuurd.

6.7 Het beleid voor de taakuitvoering van het KLPD

In paragraaf 4.3 hebben wij reeds opgemerkt dat wat betreft de beleids- en beheerscyclus de regionale korpsen en het KLPD zo veel mogelijk op dezelfde wijze worden georganiseerd. Dit uitgangspunt geeft het volgende beeld voor de totstandkoming en vaststelling van de beleidsstukken van het KLPD.

Tenminste eenmaal in de vier jaar stelt de korpschef het ontwerpbeleidsplan op en jaarlijks het ontwerpjaarverslag. In het ontwerpbeleidsplan heeft hij de landelijke prioriteiten verwerkt voor zover deze door de directieraad aan het KLPD zijn toebedeeld (zie ook paragraaf 6.3 van de toelichting). Het beleidsplan en het jaarverslag worden met instemming van de Ministers van BZK en Justitie en het hoofd van het landelijk parket op grond van artikel 53 van het wetsvoorstel, vastgesteld in het overleg dat deze regelmatig met de korpschef hebben. Dit overleg, neergelegd in artikel 52 van het wetsvoorstel, moet worden gezien als de landelijke tegenhanger van het regionale politiebureau waar de regionale beleidsstukken worden vastgesteld. Zoals ook eerder in het kabinetsstandpunt is verwoord, is gekozen voor deze wijze van aansturing van het KLPD, met inbegrip van de betrokkenheid van de beide ministers daarbij, vanwege de specifieke positie van dit korps en de nationale en internationale dimensie van zijn taken, alsmede vanwege de onderscheiden verantwoordelijkheden van de ministers terzake. Voor de goede orde merken wij op dat de Minister van BZK deel uitmaakt van deze beleidsvierhoek als de bewindspersoon die op landelijk niveau verantwoordelijk is voor de openbare orde en niet langer, zoals nu nog het geval is, als korpsbeheerder. Het beheer van het KLPD is immers overgegaan naar de directieraad.

6.8 De beleidscyclus

De uitgewerkte beleidscyclus ziet er in grote lijnen als volgt uit.

Het landelijk beleid

- De Ministers van Justitie en BZK stellen gezamenlijk ten minste eenmaal in de vier jaar de landelijke beleidsdoelstellingen vast ten aanzien van de taakuitvoering van de politie voor de eerstkomende vier jaar. Indien er bijzondere redenen zijn kunnen de landelijke beleidsdoelstellingen tussentijds worden gewijzigd of aangevuld.
- De ministers voeren periodiek, in beginsel twee maal per jaar, overleg met de directieraad, (een delegatie van) de voorzitters van de regionale politiebureaus en het College van procureurs-generaal over de vaststelling en de realisatie landelijke beleidsdoelstellingen alsook over de vertaling van de landelijke beleidsdoelstellingen naar de doelstellingen voor de afzonderlijke korpsen.
- Zodra de landelijke beleidsdoelstellingen ten aanzien van de taakuitvoering zijn vastgesteld, doen de ministers hiervan mededeling door overlegging ervan aan de Staten-Generaal.

De vertaling van het landelijk beleid naar doelstellingen op korpsniveau.

- Uitgaande van de afspraken uit het bovenbedoelde periodieke overleg stelt de directieraad op basis en binnen het kader van de door de ministers vastgestelde

landelijke beleidsdoelstellingen voor ieder regionaal politiekorps en waar van toepassing ook voor het KLPD de doelstellingen vast ter verwezenlijking van de landelijke doelstellingen.

Het regionale beleid

- Het regionale politiebesteding verzoekt de gemeenteraden in de regio tijdig de lokale prioriteiten kenbaar te maken ten behoeve van het ontwerp van het regionale beleidsplan.
- De korpschef stelt tenminste eenmaal in de vier jaar het ontwerp van beleidsplan op, gegeven de landelijke doelstellingen voor het korps.
- Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding in de beleidsdriehoek zendt de korpschef het beleidsplan aan het regionale politiebesteding.
- Het regionale politiebesteding stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, ten minste eenmaal in de vier jaar het beleidsplan voor het regionale politiekorps vast.
- Het beleidsplan van het korps behoeft instemming van de directieraad. Instemming aan het beleidsplan kan worden onthouden indien onvoldoende waarborgen bestaan dat de landelijke doelstellingen door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt.

Van het regionale beleid naar een landelijk beleidsprogramma

- Op basis van de beleidsplannen van de korpsen stelt de directieraad ten minste eenmaal in de vier jaar het landelijke beleidsprogramma vast voor de politie ter verwezenlijking van de landelijke beleidsdoelstellingen.
- Het landelijke beleidsprogramma behoeft de instemming van de ministers. Instemming met het beleidsprogramma kan door de ministers worden onthouden als dit programma naar hun mening onvoldoende waarborgen bevat dat de landelijke beleidsdoelstellingen door de politiekorpsen zullen worden verwezenlijkt.

Beleidsverantwoording op regionaal niveau

- De korpschef stelt jaarlijks het jaarverslag op. In het jaarverslag wordt in ieder geval verslag gedaan van de bereikte resultaten op het terrein van de landelijke doelstellingen.
- Na instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding in de beleidsdriehoek zendt de korpschef het jaarverslag aan het regionale politiebesteding.
- Het regionale politiebesteding stelt, met instemming van de hoofdofficier van justitie en de voorzitter van het regionale politiebesteding, jaarlijks het jaarverslag voor het regionale politiekorps vast.
- Het jaarverslag wordt gezonden aan de directieraad.

Van beleidsverantwoording op regionaal niveau naar beleidsverantwoording op landelijk niveau

- Op basis van de jaarverslagen van de korpsen stelt de directieraad jaarlijks het jaarverslag voor de politie op.

- Het jaarverslag voor de politie heeft de instemming van de ministers. Instemming met het jaarverslag kan door de ministers worden onthouden als dit jaarverslag naar hun mening niet voldoet aan de door de ministers gestelde eisen.
- De ministers zenden het jaarverslag aan de Staten-Generaal.

7 Beheer

7.1 Inleiding

De Minister van BZK is politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Dit betekent dat de Minister van BZK politiek aanspreekbaar is op het beheer van de politieorganisatie. De wet verschaft de Minister van BZK verschillende instrumenten voor het stellen van kaders waarbinnen de directieraad zorgdraagt voor het beheer van de politieorganisatie (zie ook paragraaf 4.5). De directieraad legt over het gevoerde beheer verantwoording af aan de Minister van BZK. Onverminderd de verantwoordelijkheid van de directieraad voor het beheer van de politie, is de korpschef verantwoordelijk voor het dagelijks beheer van zijn korps. De korpschef legt hierover verantwoording af aan de directieraad.

Beheer betreft de zorg voor de organisatie en instandhouding van het politieorganisatie. Tot het beheer behoort het treffen van maatregelen op dat de politie zo doeltreffend mogelijk functioneert.¹⁶ Het gaat bij beheer om onder andere de inrichting van de politieorganisatie (structuur, territoriale en functionele geleiding), de werkprocessen, de zorg voor personeel en middelen van de politie, alsmede de verdeling van mensen en middelen over de territoriale en functionele eenheden dan wel de werkprocessen. Er zijn ten aanzien van het beheer drie verantwoordelijkheidsniveaus te onderscheiden. De Minister van BZK, de directieraad en de korpschef. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de bevoegdheden van de verschillende partijen, de financiële cyclus, de centrale verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het politiepersoneel en de rechtspositie.

7.2 Beheersbevoegdheden

Zoals aangegeven, is de Minister van BZK politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. Om zijn bijzondere verantwoordelijkheid voor het beheer waar te kunnen maken krijgt de Minister van BZK in dit wetsvoorstel een aantal noodzakelijke sturingsinstrumenten tot zijn beschikking. Bij de omschrijving van de bevoegdheden behorend bij deze verantwoordelijkheid is rekening gehouden met de bijzondere verantwoordelijkheid die de Minister van Justitie heeft voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de uitvoering van bepaalde politietaken ten dienste van justitie. De Minister van Justitie is immers verantwoording schuldig aan de Staten-Generaal voor de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en daarmee ook voor het functioneren en presteren van de politie op dit terrein. De politie dient in staat te zijn zich zo goed mogelijk van zijn taak ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde te kwijten. Zo is bijvoorbeeld de inrichting van de organisatie van de politie van groot belang voor het functioneren van de politie in concrete gevallen. De Politiewet zal de Minister van Justitie derhalve instrumenten moeten geven opdat deze zo nodig kan opkomen voor de belangen voor de behartiging waarvan hij een

¹⁶ Kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3, blz. 41).

bijzondere verantwoordelijkheid draagt. Zo dient een Minister van Justitie ook te beschikken over mogelijkheden om het beheer van de politie te kunnen beïnvloeden, daar waar het beheer voorwaardenscheppend is voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de vervulling van taken ten dienste van de justitie.

Ten eerste worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 23 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Minister van BZK, regels gesteld omtrent het beheer, alsmede de bewapening, kleding en uitrusting van de politie. Indien de regels inzake het beheer eisen bevatten die ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de vervulling van taken ten dienste van de justitie moeten worden gesteld, wordt de voordracht gedaan in overeenstemming met de Minister van Justitie (artikel 23, tweede lid). Naast de specifiek genoemde onderwerpen zullen bij de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van huisvesting, ICT-voorzieningen, informatiebeveiliging en kwaliteit van het gegevensbeheer.

Daarnaast zullen, zoals hiervoor reeds is aangegeven, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 22 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Ministers van BZK en Justitie gezamenlijk regels worden gegeven ten aanzien van de vereisten voor een goede taakuitvoering en de eisen die worden gesteld aan de bekwaamheid van de politieambtenaren. Hierbij gaat het om regels met betrekking tot de inrichting van de organisatie met daaraan gekoppeld specifieke kwaliteitseisen ten behoeve van de benoemde organisatie-eenheden en kwaliteitseisen aan de werkprocessen. Bij eisen aan de inrichting valt bijvoorbeeld te denken aan de aanwezigheid van technische recherche in elk korps of in een samenwerkingsverband van korpsen die minimaal aan een aantal bepaalde kwaliteitseisen voldoet. Deze regelgeving heeft ook tot doel te bewerkstelligen dat er meer eenheid tussen de korpsen komt op het vlak van inrichting, werkprocessen (de procesarchitectuur van de Nederlandse politie) en de kwaliteit van de politie.

Met de keuze om de lagere regelgeving ten aanzien van het beheer enerzijds en met betrekking tot de vereisten voor een goede taakuitvoering en de kwaliteitseisen anderzijds in twee artikelen onder te brengen, kan precies worden aangegeven bij welke minister de verantwoordelijkheid voor de diverse onderwerpen ligt. Wij achten het van belang dat daarover helderheid bestaat. Het is voorts een kwestie van wetgevingstechniek of er met betrekking tot het beheer en de vereisten voor een goede taakuitvoering één dan wel twee algemene maatregelen van bestuur zullen worden vastgesteld.

Voorts worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 39 van het wetsvoorstel, op voordracht van de Minister van BZK regels gesteld over de bekostiging en het vermogen van de politie. Hierbij gaat het onder andere om de voorwaarden en voorschriften die aan bijdragen gesteld kunnen worden. Dit betekent dat ook in de toekomst naast een algemene bijdrage, bijzondere bijdragen verstrekt kunnen worden aan de directieraad waaraan specifieke eisen ten aanzien van de inzet van de middelen dan wel bepaalde prestaties gekoppeld kunnen worden. Voorts zullen bij of krachtens deze algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de inhoud en de inrichting van de jaarlijks door de directieraad op te stellen begroting en jaarrekening, alsmede over de financiële stukken van de korpsen. De procedure voor de instemming met de begroting en jaarrekening van de politie en de gevolgen van het onthouden van deze instemming door de Minister van BZK zullen hier eveneens hun regeling vinden. Ten slotte zullen bij of krachtens de hier bedoelde algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het vermogen van de politie.

Regels met betrekking tot de verdeling van de jaarlijkse bijdragen over de onderdelen van de politie worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur gegeven op voordracht van de Minister van BZK, in overeenstemming met de Minister van Financiën (artikel 40).

Naast de meer structurele eisen die bij of krachtens de hierboven genoemde algemene maatregelen van bestuur worden gesteld, krijgt de Minister van BZK de bevoegdheid om op grond van artikel 31 van het wetsvoorstel jaarlijks beleidsregels vast te stellen voor het beheer van de politie door de directieraad. In deze jaarlijkse beleidsregels kunnen kwantitatieve en kwalitatieve eisen worden gesteld voor prestaties op het gebied van beheer. De beleidsregels kunnen alle aspecten van het beheer betreffen. Wij denken hierbij aan bijvoorbeeld ICT en kaders op het vlak van personeelontwikkeling. Deze laatste categorie van beleidsregels - kunnen - betreffen aspecten van professionaliteit zoals integriteit en geïntegreerdheid van personeel alsmede de flexibiliteit en diversiteit (streefpercentages) en de inzetbaarheid van het personeel.

Op grond van artikel 32 van het wetsvoorstel kunnen de ministers de directieraad bovendien algemene en bijzondere aanwijzingen geven met betrekking tot de uitoefening van diens taken en bevoegdheden. Wij merken reeds op dat deze aanwijzingsbevoegdheid, anders dan de aanwijzingsbevoegdheden onder de huidige wet, niet het karakter van een 'ultimum remedium' draagt.

7.3 De directieraad

De directieraad is belast met de leiding en het beheer van de politie (artikel 29, eerste lid). Hij is daarmee hét aanspreekpunt van de politie voor de Ministers van BZK en Justitie. Over het gevoerde beheer legt de directieraad verantwoording af aan de Minister van BZK.

Naast de hierboven in algemene zin omschreven taak heeft de directieraad een aantal specifieke taken die voortvloeien uit de wet. Met betrekking tot de financiën, de bedrijfsvoering en de kwaliteit van de politieorganisatie heeft de directieraad een sturende en bepalende rol ten opzichte van de korpsen en de gemeenschappelijke beheersdienst.

Zo wordt de directieraad belast met:

- a) het, overeenkomstig de voorschriften van de Minister van BZK, jaarlijks opstellen van een geconsolideerde begroting en jaarrekening van de politie;
- b) het, binnen de regels die de Minister van BZK stelt in overeenstemming met de minister van Financiën, verdelen van het budget over de korpsen en de gemeenschappelijke beheersdienst;
- c) het, overeenkomstig de voorschriften van de Minister van BZK, uitvoeren van het jaarlijks onderhoud van het budgetverdeelsysteem;
- d) het toezicht houden op de begrotingen van de korpsen en de gemeenschappelijke beheersdienst;
- e) het, binnen de regels en kaders die de Minister van BZK geeft, ontwikkelen en invoeren van één uniform beleid voor het beheer van de politie. Te denken valt aan de ontwikkeling van een product- en procesarchitectuur, een uniform personeelsbeleid (zoals één loopbaanbeleid, competentie management, bevordering van mobiliteit, uniformering en centralisering van de (salaris)administratie etc) of de ontwikkeling van een uniform huisvestingsbeleid;

- f) de realisatie en instandhouding van één uniforme ICT-infrastructuur bij de politie; het wegnemen van technische belemmeringen voor de uitwisseling van informatie tussen onderdelen van de politie onderling en tussen de politie en haar ketenpartners;
- g) het verzamelen en laten genereren van eenduidige en transparante gegevens van korpsen over de bedrijfsvoering en taakuitvoering in een landelijke database mede ten behoeve van de ministeries van BZK en van Justitie en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid;
- h) het toezicht op de bedrijfsvoering bij de korpsen;
- i) de uitvoering van de vertaling van het door de ministers vastgestelde landelijke beleid en de landelijke prioriteiten ten aanzien van de taakuitvoering in voor ieder politiekorps afzonderlijk vast te stellen landelijke beleidsdoelstellingen (zie ook paragraaf 6 van deze toelichting);
- j) het toetsen van de regionale politiebeleidsplannen op de verwerking van de landelijke kaders en de landelijke beleidsdoelstellingen op korpsniveau en daarover rapporteren aan de beide ministers (zie paragraaf 6 van deze toelichting);
- k) het rapporteren over de uitvoering van zijn taken en het verschaffen van inlichtingen aan beide ministers.

Het door de directieraad gevoerde beleid zal rekening dienen te houden en samenhang moeten vertonen met de operationele mogelijkheden van de korpsen. Ter bevordering van het functioneren van de politie zal de directieraad periodiek overleggen met de korpschefs over de ontwikkeling en uitvoering van het beheer. De directieraad stelt elk jaar een beheersplan op waarin wordt aangegeven op welke wijze hij invulling geeft aan zijn taken op het gebied van beheer en waarin wordt aangegeven op welke wijze uitvoering gegeven wordt aan de beleidsregels zoals gesteld door de Minister van BZK.

7.4. De korpschef

Gelet op de cruciale positie van de korpschef als hoogste ambtenaar van een politiekorps op regionaal niveau vinden wij het gewenst om in dit wetsvoorstel de positie van de korpschef vast te leggen. Dit komt tot uitdrukking in artikel 45 van het wetsvoorstel. De korpschef geeft leiding aan zijn korps. Het gaat hier zowel om management, als om operationele leiding; het laatste uiteraard onder aansturing van het bevoegd gezag. Hij is lid van de beleidsdriehoek en neemt deel aan de vergaderingen van het regionale politiebureau. In het wetsvoorstel wordt de dagelijkse leiding van het korps en het dagelijks beheer nadrukkelijk neergelegd bij de korpschef. Dit betekent dat de korpschef verantwoordelijk is voor het primaire proces en voor de dagelijkse uitvoering van het beheer binnen zijn korps overeenkomstig de door de directieraad vastgestelde instructie. Verdergaande specificatie van de taak van de korpschefs zal door de directieraad in deze instructie worden vastgelegd. Hierin kunnen aanwijzingen gegeven worden voor de uitvoering van zijn taken en kunnen bevoegdheden van de directieraad aan de korpschef gemandateerd worden. Wij denken hierbij aan bevoegdheden zoals het aanstellen, bevorderen, schorsen en ontslaan van medewerkers in zijn korps, uitgaven tot een bepaald plafond etc. Door het vastleggen van de taken en bevoegdheden in één instructie wordt voor een ieder - ook voor derden - helder wat de taak- en competentie afbakening is tussen de korpschefs en de directieraad. Hierbij merken wij wel op dat de korpschef zijn management- en beheerstaken en bevoegdheden uitoefent onder de eindverantwoordelijkheid van de directieraad. De operationele bevoegdheden oefent hij uit onder eindverantwoordelijkheid van het gezag.

7.5 De Gemeenschappelijke beheersdienst

De gemeenschappelijke beheersdienst zal, onder de verantwoordelijkheid van de directieraad, de gemeenschappelijke diensten op het terrein van het beheer van de politie gaan verzorgen en vindt een grondslag in artikel 35 van het wetsvoorstel. De gemeenschappelijke beheersdienst zal zich in ieder geval gaan bezig houden met de realisatie en instandhouding van één uniforme ICT-infrastructuur bij de politie en met de ontwikkeling en invoering van één uniform beleid voor het beheer van de politie. De taken die de gemeenschappelijke beheersdienst zal uitvoeren komen deels overeen met de taken die belegd zijn bij de Voorziening tot Samenwerking Politie Nederland en heeft een nauw verband met de uitkomsten van de onderzoeken die in het kader van het project "shared services" van de Raad van Hoofddoelcommissarissen zijn uitgevoerd. Het exacte takenpakket en de daarvoor benodigde capaciteit zullen evenwel nog nader worden bepaald. De medewerkers van de gemeenschappelijke beheersdienst zullen worden aangesteld als ambtenaren van politie.

7.6. De financiële cyclus

In dit wetsvoorstel zijn de hoofdlijnen van de financiële cyclus vastgelegd. De financiële cyclus zal nader in lagere regelgeving worden uitgewerkt.

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, worden de regels voor de systematiek voor de verdeling van het budget door de directieraad (het bekostigingssysteem) vastgesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van Financiën. Deze systematiek is voor de directieraad bepalend voor de verdeling van het budget dat aan de politieorganisatie wordt toegekend over de regio's, het KLPD en de gemeenschappelijke beheersdienst. De directieraad houdt, namens de ministers, het bekostigingssysteem actueel.

De directieraad geeft leiding aan het begrotings- en verantwoordingsproces van de politie. De directieraad stelt op basis van landelijke geüniformeerde voorschriften en op basis van een geüniformeerd landelijk informatiesysteem begrotingen en jaarrekeningen vast. Binnen de politieorganisatie zal het stelsel van baten en lasten gehanteerd worden.

Het begrotingsproces zal er op hoofdlijnen als volgt uit gaan zien.

A. Begrotingsproces

- In de departementale begroting van BZK zal - gelijk aan de huidige situatie – een beleidsartikel komen waarin de uitgaven en ontvangsten voor de Nederlandse politie zijn opgenomen.
- De directieraad stelt een *kaderstellende* hoofdlijnenbegroting en meerjarenraming op waarin onder andere wordt aangegeven hoe het politiebudget wordt verdeeld over de regionale korpsen, het KLPD en de gemeenschappelijke beheersdienst. Deze hoofdlijnenbegroting wordt als bijlage van de departementale begroting ter informatie aangeboden aan de Staten-Generaal. De Kamers kunnen bij de begrotingsbehandeling hun invloed door middel van moties uitoefenen.
- De korpschef stelt binnen de kaders zoals gesteld door de directieraad een concept regionale (meerjaren)begroting en een daarbij behorend organisatie- en formatieplan op (de vertaling van de bijdrage in mensen, middelen gekoppeld aan de realisatie van het regionale aandeel in de landelijke beleidsdoelstellingen).
- De korpschef brengt deze conceptstukken in de regionale beleidsdriehoek in.

- Met instemming van de voorzitter van het regionale politiebureau en de hoofdofficier van justitie worden de stukken ter instemming aan het regionale politiebureau voorgelegd.
- De korpschef biedt na instemming door het regionale politiebureau de stukken aan de directieraad aan ter vaststelling.
- De directieraad toetst de regionale stukken (meerjaren-begroting, organisatie en formatieplan) op de vraag of deze voldoen aan de wettelijk gestelde eisen en aan de vraag of de verdeling van mensen en middelen voldoende waarborgen geeft dat de landelijke doelstellingen verwezenlijkt kunnen worden.
- De directieraad maakt op basis van de aangeboden korpsbegrotingen een geconsolideerde (meerjaren)begroting en biedt deze aan de Minister van BZK aan voor het begin van het begrotingsjaar.
- De geconsolideerde begroting wordt ter instemming voorgelegd aan de Minister van BZK en wordt door de minister ter informatie aangeboden aan de Staten-Generaal.

B. Verantwoordingsproces

- De korpsen en de gemeenschappelijke beheersdienst leveren in het voorjaar hun financiële verantwoording aan bij de directieraad. Deze maakt hier een geconsolideerde jaarrekening van die wordt voorgelegd aan de concernaccountant.
- De directieraad stuurt de geconsolideerde jaarrekening voor vaststelling aan de Minister van BZK.
- De minister van BZK verantwoordt de besteding van het totale politiebudget aan de Staten-Generaal in de departementale jaarrekening.

7.7 Personeelsbeleid en rechtspositie

De nieuwe politiewet beoogt de eenheid van de politie te bevorderen. Gezien het belang van personeelsbeleid binnen de politieorganisatie voor de noodzakelijke versterking van de samenhang en de kwaliteit bij de politie besteden wij in deze memorie van toelichting hieraan apart aandacht. De Minister van BZK krijgt de beschikking over sturingsinstrumenten, waarmee hij kaders voor het personeelsbeleid kan stellen.

Zowel in de regels gesteld bij of krachtens de algemene maatregel(en) van bestuur inzake de taakuitvoering, kwaliteitseisen en het beheer als in de jaarlijkse beleidsregels voor het beheer zullen eisen gesteld worden op het gebied van personeel, materieel en uitrusting. Te denken valt aan integriteitseisen, diversiteitseisen, mogelijke toegespitste eisen aan de bekwaamheid van medewerkers die zich met specifieke taken bezig houden en eisen aan kleding en uitrusting. De directieraad draagt zorg voor de uitvoering van die eisen met (op onderdelen) mandatering aan de korpschefs.

Alle medewerkers in dienst van de rechtspersoon politie krijgen met dit wetsvoorstel de status ambtenaar van politie. De rechtspositie van alle ambtenaren van politie, waar dan ook werkzaam, zal gelijkwaardig zijn. De nu bestaande verschillen in rechtsposities zullen geleidelijk worden opgeheven. Hierover zal nader overleg worden gevoerd met de vakbonden. De rechtspositie en de bezoldiging zullen, zoals in de bestaande situatie, worden neergelegd in algemene maatregelen van bestuur. De politieambtenaren worden aangesteld door de directieraad. De directieraad is ook het bevoegd gezag als het gaat om schorsing en ontslag. Deze bevoegdheden kunnen worden gemandateerd aan de korpschef.

Gezien de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor het beheer van de politie is in dit wetsvoorstel bepaald dat de vaststelling van het arbeidsvoorwaardenbeleid en de daaruit voortvloeiende rechtspositieregelgeving bij de Minister van BZK ligt (artikel 55). Dit betekent dat de Minister van BZK de onderhandelingen over de politie-cao zal voeren. Hiermee wordt ook één uniform arbeidsvoorwaardenpakket voor alle politieambtenaren gewaarborgd. Als gevolg van deze op centraal niveau vastgestelde arbeidsvoorwaarden, wordt voorts de éénduidige toepassing van de rechtspositieregelingen gerealiseerd. De uitvoering van de CAO-afspraken zal door de directieraad geschieden.

De Minister van BZK zal zich ter voorbereiding van de onderhandelingen met de vakbonden moeten verstaan met het politieveld. In dat proces zal een goede wisselwerking moeten plaatsvinden tussen de Minister van BZK en de directieraad. De directieraad zal in overleg met de korpschefs moeten aangeven wat bijvoorbeeld arbeidsvoorwaardelijk wenselijk dan wel noodzakelijk is, voor een goede uitoefening van de functie van politieambtenaar. De positie van de directieraad is die van adviseur van de Minister van BZK in de onderhandelingen over bijvoorbeeld een politie-cao of nadere eisen rond bewapening en kleding.

Alle ambtenaren van de politie van schaal 15 en hoger worden bij koninklijk besluit, op grond van artikel 54 van het wetsvoorstel, benoemd. In vergelijking met de Politiewet 1993 blijft de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK voor de voordracht van dergelijke benoemingen onveranderd. Ook de Minister van Justitie blijft op dezelfde wijze als thans het geval is hierbij betrokken. Behoud van de samenhang tussen ontwikkeling en benoemingen is van essentieel belang voor een effectief integraal stelsel voor het landelijk management development (LMD) en benoemingen. Op deze wijze kan de synergie tussen beide processen worden gewaarborgd. De Minister van BZK blijft verantwoordelijk voor dit samenhangende stelsel van LMD en benoemingen.

8 Rijksrecherche

8.1 Inleiding

De Rijksrecherche voorziet in de behoefte aan een opsporingsinstantie die een onafhankelijk, vertrouwelijk en onpartijdig onderzoek kan instellen naar vermeend strafbaar gedrag binnen de overheid, zonder dat het onderzoek beïnvloed wordt door enige vorm van belangenverstrengeling of naar buiten toe de schijn daarvan wekt. De Rijksrecherche levert daarmee een belangrijke bijdrage aan het waarborgen van de integriteit van en het vertrouwen in de overheid.

In de huidige Politiewet 1993 wordt de Rijksrecherche slechts indirect beschreven. In artikel 43, eerste lid, van de huidige wet, staat dat het College van procureurs-generaal, ten behoeve van door de Minister van Justitie aan te wijzen taken, beschikt over bijzondere ambtenaren van politie. Wij menen dat de huidige grondslag voor de organisatie van de Rijksrecherche deze geen recht doet en achten het van belang de bijzondere positie en het gewicht van de Rijksrecherche in de nieuwe Politiewet beter tot uitdrukking te brengen. Daartoe dient de Rijksrecherche een eigen plaats in de Politiewet te krijgen.

Wij stellen voor de Rijksrecherche als zodanig in hoofdstuk 4 van de wet te benoemen naast de politie. Voorgesteld wordt in dit hoofdstuk bepalingen op te nemen met betrekking tot onder andere de taak en het beheer van de Rijksrecherche.

De term “bijzondere ambtenaren van politie” uit de huidige wet kan vervallen. Ook de Rijksrechercheurs zijn immers “ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietak”. Zij zijn niet zo zeer bijzondere ambtenaren, als wel politieambtenaren werkzaam bij een organisatie met een bijzondere taak.

8.2 De verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal voor de inzet en het beheer van de Rijksrecherche

Het College van procureurs-generaal (in deze paragraaf verder aan te duiden als het College) blijft in dit wetsvoorstel verantwoordelijk voor de beslissing of de Rijksrecherche wordt ingezet, alsmede voor het beheer van de Rijksrecherche. De ophanging van de Rijksrecherche aan het College waarborgt dat de Rijksrecherche daadwerkelijk onafhankelijk van belangen en partijen kan opereren.

De ophanging van de Rijksrecherche aan het College impliceert dat de Rijksrecherche geen onderdeel uitmaakt van de rechtspersoon politie. Wij hebben daar bewust voor gekozen, met het oog op de eis van onafhankelijkheid van de Rijksrecherche ten aanzien van de politieorganisatie, die voortvloeit uit artikel 2 EVRM (het recht op leven). De positieve verplichting van staten onder artikel 2 EVRM, gelezen in samenhang met de algemene plicht uit artikel 1 EVRM, impliceert dat staten een effectief onderzoek dienen in te stellen naar situaties waarbij burgers als gevolg van geweld om het leven zijn gekomen¹⁷. In het geval van betrokkenheid van overheidsfunctionarissen dient de staat te bewerkstelligen dat zij aansprakelijk worden gehouden voor doden die ze hebben veroorzaakt¹⁸. Artikel 2 van het EVRM verlangt dan ook dat het onderzoek naar schietincidenten waarbij politieambtenaren zijn betrokken – een belangrijke taak van de Rijksrecherche – geschiedt door een voldoende onafhankelijk van de politie gepositioneerde organisatie¹⁹.

Ingevolge het huidige artikel 43, tweede lid, van de Politiewet 1993 is de Minister van Justitie nog belast met het beheer van de bijzondere ambtenaren van politie. Het feitelijke beheer van de Rijksrecherche is echter al per 1 januari 1998 overgegaan naar het College. Thans wordt dan ook voorgesteld het beheer van de Rijksrecherche formeel wettelijk bij het College onder te brengen. Daartoe strekt artikel 59 van het voorstel. Het College wordt daartoe bijgestaan door de directeur van de Rijksrecherche. Nu het College beheerder is van de Rijksrecherche regelt het voorgestelde artikel 61 dat de ambtenaren van de Rijksrecherche worden aangesteld, geschorst en ontslagen door het College.

Het College blijft net als nu het geval is verantwoordelijk voor de beslissing of de Rijksrecherche in een voorliggend geval met het doen van een onderzoek zal worden belast. Dit wordt in het voorstel tot uitdrukking gebracht in artikel 57, eerste lid. Een door de Rijksrecherche in te stellen onderzoek wordt vervolgens uitgevoerd onder gezag van de hoofdofficier van justitie.

¹⁷ (EHRM (GC), 8 juli 1999, *Çakici – Turkije* (appl. no. 23657/94), r.o. 86)

¹⁸ (EHRM, 13 juni 2002, *Anguelova – Bulgarije* (appl. no. 38361/97; *EHRC* 2002, 63, GdJ), r.o. 137)

¹⁹ (EHRM, 10 november 2005, *Ramsahai – Nederland*, no. 52391/99, r.o. 405-408)

De Minister van Justitie is politiek verantwoordelijk voor de inzet van de Rijksrecherche en de door haar ingestelde onderzoeken. De politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor het openbaar ministerie strekt zich uit tot de wijze waarop het College invulling geeft aan het beheer over de Rijksrecherche. De kosten voor de Rijksrecherche komen ten laste van zijn begroting. Nu de Rijksrecherche gelet op haar taakstelling bovendien veelal onderzoek verricht naar politiek gevoelige zaken, wordt voorgesteld te bepalen dat de in artikel 60 genoemde beleids- en beheersstukken steeds de instemming van de Minister van Justitie behoeven. De instemming met het beleidsplan wordt gegeven na overleg met de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het overleg strekt er toe de taken van de Rijksrecherche en die van de politie op elkaar af te stemmen. Het jaarverslag wordt de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties toegezonden.

8.3 Wettelijke taakomschrijving

Wij stellen voor de taak van de Rijksrecherche op hoofdlijnen in de wet op te nemen. De meerwaarde van de Rijksrecherche als organisatie belast met onafhankelijk en onpartijdig onderzoek naar vermeend strafbaar gedrag binnen de overheid wordt aldus in de wet verankerd.

Op grond van het huidige artikel 43, eerste lid, van de Politiewet 1993, zijn de taken van de bijzondere ambtenaren van politie neergelegd in de Taakbeschikking bijzondere ambtenaren van politie, een regeling van de Minister van Justitie van 25 maart 1994 (Stcrt. 1994, 64). Daar staat slechts in dat de Procureur-Generaal bijzondere ambtenaren van politie kan belasten met het doen van onderzoek en het verlenen van bijstand. Naar aanleiding van aanbevelingen van de commissie functioneren Rijksrecherche²⁰ en om te voorkomen dat de Rijksrecherche op te veel zaken kan worden ingezet, heeft de toenmalige Minister van Justitie aan het College verzocht een voorstel voor inzetcriteria te doen. Aan de hand van een drietal daartoe door de toenmalige Minister van Justitie geformuleerde algemene uitgangspunten²¹ heeft het College vervolgens de Aanwijzing Taken en inzet Rijksrecherche²² vastgesteld. Inmiddels hebben deze criteria voor inzet van de Rijksrecherche zich in de praktijk bewezen. Zij liggen dan ook ten grondslag aan de taakafbakening in dit wetsvoorstel, welke er toe strekt de inzet van de Rijksrecherche in beginsel te beperken tot onderzoeken die door een politiekorps of een andere opsporingsdienst niet met de vereiste mate van onafhankelijkheid, onpartijdigheid en vertrouwelijkheid verricht zouden kunnen worden.

De primaire taak van de Rijksrecherche, overeenkomstig genoemde uitgangspunten, is neergelegd in artikel 57, eerste lid en tweede lid, onderdeel a. Het College van procureurs-generaal kan de Rijksrecherche belasten met een onderzoek naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren, indien inzet van de Rijksrecherche is aangewezen om iedere schijn van partijdigheid te vermijden bij een onderzoek naar een feit dat de integriteit van de overheid kan aantasten en dat is begaan door natuurlijke

²⁰ Het rapport van de commissie functioneren Rijksrecherche – getiteld “Naar gerichte inzet en sturing” – is bij brief van 17 mei 2000 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstukken II 1999/2000, 26 084, nr. 5). De commissie onderschreef zonder meer de noodzaak van het bestaan van de Rijksrecherche, maar uitte ook kritiek op haar functioneren. De commissie concludeerde onder andere dat onvoldoende selectieve inzetcriteria leidden tot een te brede taakstelling voor de Rijksrecherche.

²¹ Brief van 17 mei 2000 aan de Tweede Kamer, Kamerstukken II 1999/2000, 26084, nr. 5

²² Stcrt. 2002, 15, pag. 9

personen of rechtspersonen belast met een publieke taak, of betrokken bij de uitvoering daarvan.

Het voorgestelde onderdeel b van het tweede lid maakt het mogelijk de Rijksrecherche bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te belasten met andere onderzoeken naar feiten of gedragingen die mogelijk een strafbaar feit opleveren, doch slechts indien dit is aangewezen gelet op de bijzondere deskundigheid van de Rijksrecherche.

Op de verschillende elementen van de taakomschrijving wordt in het artikelsgewijs deel van de toelichting nader ingegaan. Daar zullen wij ook een toelichting geven op ons voorstel om de ministers de bevoegdheid te verlenen de samenwerking tussen de politie en de Rijksrecherche te regelen (artikel 63) en om een bepaling over bijstand aan de Rijksrecherche op te nemen (artikel 69)

9. Toezicht, inspectie, bijstand en klachtenbehandeling.

9.1 Toezicht en inspectie

Ten opzichte van het huidige bestel zijn de wijzigingen in het wetsvoorstel met betrekking tot het toezicht en de inspectie beperkt. Deze onderwerpen zijn zoveel mogelijk in lijn gebracht met de nieuwe landelijke politieorganisatie.

De commissaris van de Koningin ziet toe op de gezagsuitoefening in zijn provincie ten aanzien van de handhaving van openbare orde en de hulpverlening (artikel 18) en het College van procureurs-generaal behoudt het toezicht op de gezagsuitoefening met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Daar de verantwoordelijkheid van beide ministers in het nieuwe landelijke politiebestedel groter is dan in het huidige regionale politiebestedel is het wenselijk het landelijke toezicht op de politie te intensiveren en te versterken. Door verscherpt toezicht kunnen de ministers zicht houden op de effectiviteit van het hen ter beschikking staande sturingsinstrumentarium. Wij zien op het terrein van het toezicht een centrale rol weggelegd voor de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV). Het gaat daarbij niet zozeer om nieuwe taken voor de inspectie als wel om een intensivering van de bestaande taken gericht op de ministeriële verantwoordelijkheden. Het toezicht is geregeld in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel.

9.2 Bijstand

Een bijstandsregeling blijft ook nu de politie wordt omgevormd tot één Nederlandse politieorganisatie nodig. Uitgangspunt is en blijft dat bijstand ten behoeve van de handhaving van de openbare orde plaats vindt in de bestuurlijke lijn (burgemeester en Minister van BZK), terwijl de bijstand ten behoeve van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde plaats vindt in de justitiële lijn (officier van justitie, College van procureurs-generaal en Minister van Justitie).

Ten opzichte van de huidige wet wordt in het onderhavige wetsvoorstel de bijstandsregeling vereenvoudigd door de rol van de commissaris van de Koningin in de bijstandsregeling te schrappen. Wij menen dat het in de gewijzigde politieorganisatie voor de hand ligt dat de Minister van BZK beslist over verzoeken om bovenregionale bijstand ten behoeve van de handhaving van de openbare orde. Op deze wijze kan sneller over bijstandsverlening worden besloten. Voorts is het in de nieuwe politieorganisatie niet langer nodig een aparte bijstandsprocedure voor de regionale korpsen en het KLPD in te richten.

Nieuw is de mogelijkheid van wederkerige bijstand van de politie aan de Kmar. Op de details van de bijstandsregeling, neergelegd in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel, zal worden ingegaan in het artikelsgewijze deel van de toelichting.

9.3 Klachtenbehandeling

Met ingang van 1 maart 2004 is de klachtregeling aangepast aan hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Om de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten te realiseren was het van belang dat de klachtregeling van de Awb ook voor de politie ging gelden. Enkele aanvullingen op de klachtregeling van de Awb waren voor de politie echter noodzakelijk vanwege de specifieke bevoegdheidsverdeling binnen het politiebestedel.

Het onderhavige wetsvoorstel sluit zoveel mogelijk aan bij de klachtenregeling zoals deze in maart 2004 is ingevoerd. De gewijzigde klachtenregeling van maart 2004 wordt in 2008 geëvalueerd. Aangezien de klachtenregeling in 2004 is gewijzigd vinden wij het op dit moment niet opportuun om de bestaande klachtenregeling drastisch aan te passen of te wijzigen. Volstaan is met het aanpassen van bovengenoemde klachtenregeling aan het nieuwe politiebestedel. Dit betekent dat in het nieuwe wetsvoorstel de vaststelling en uitwerking van de klachtenregeling wordt overgelaten aan de directieraad, respectievelijk - voor de onder hen ressorterende ambtenaren die met een politietaak zijn belast - het College van procureurs-generaal en de Minister van Defensie (artikel 79, eerste lid). Alle regiokorpsen zullen voortaan één en dezelfde klachtenregeling kennen, waardoor er geen regionale verschillen in klachtenregelingen meer zullen bestaan. Dit draagt bij aan de beoogde uniformiteit in de behandeling van klachten. De directieraad draagt zorg voor de behandeling van een klacht die is ingediend over een gedraging van een ambtenaar van de politie. In de eerder genoemde klachtenregeling kan worden bepaald dat klachten die betrekking hebben op gedragingen van ambtenaren van politie die zijn tewerkgesteld bij een politiekorps, met uitzondering van de leden van de leiding van het politiekorps, door de korpschef worden behandeld namens de directieraad (artikel 79, derde lid). Een dergelijk mandaat ligt in de rede omdat klachten over regionale ambtenaren van politie beter op regionaal niveau kunnen worden behandeld.

De klacht wordt ingediend bij de directieraad. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om een klacht als bedoeld in artikel 79, derde lid, in te dienen bij de korpschef. Belangrijk is hierbij dat de klagende burger op een behoorlijke wijze wordt doorverwezen. De directieraad draagt dan ook de zorg voor een onverwijlde doorzending van bij hem ingediende en elders te behandelen klachten (artikel 83, vijfde lid).

10. Implementatie

Ter voorbereiding van de beoogde aanpassing van het politiebestedel is een programmaorganisatie in het leven geroepen door de Ministers van BZK en Justitie. Voor de goede orde wordt hier vermeld dat daadwerkelijke implementatie van de beoogde aanpassingen pas zal geschieden na parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. In betrokkenheid van de politie bij het programma, dat bestaat uit enkele projecten, wordt voorzien. Doelstelling van het programma is de voorbereiding van de nieuwe politieorganisatie tot het moment waarop de directieraad voor de Nederlandse politie wordt geïnstalleerd en de Nederlandse politie één organisatorische eenheid vormt. De beoogde invoeringsdatum is 1 januari 2008. Aan de Tweede Kamer zal het programmaplan worden aangeboden.