

Vergaderjaar 1996–1997

**25 298**

## **Wijziging van de Politiewet 1993 en de LSOP-wet in verband met de invoering van de inspectiefunctie op rijksniveau en de invoering van een stelsel van kwaliteitszorg bij de politie, alsmede enkele aanpassingen van deze en andere wetten van technische aard**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. Algemeen**

##### *1. Inleiding*

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Politiewet 1993 en de LSOP-wet te wijzigen in verband met de bevoegdheid tot inspectie ten aanzien van de politie op rijksniveau en invoering van een stelsel van kwaliteitszorg bij de politiekorpsen. Daartoe voegt het wetsvoorstel drie artikelen toe aan hoofdstuk VIII van de Politiewet 1993, die van overeenkomstige toepassing zijn op het LSOP. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in verschillende wetten enige technische onvolkomenheden te herstellen.

Wij merken op dat wij de Tweede Kamer der Staten-Generaal op 23 januari 1997 de nota «De Politiewet 1993; een eerste beoordeling» hebben toegezonden (kamerstukken II, 1996/97, 25 195, nr. 1). Uit deze nota blijkt dat wij het met name wenselijk vinden de terughoudende opstelling bij het formuleren van voorwaarden en eisen met betrekking tot het beheer van de regionale politiekorpsen bij de aanpassing van de beheersbevoegdheden op rijksniveau te herzien. Naast de in deze nota aangekondigde maatregelen, vinden wij het echter wenselijk om de Politiewet 1993 te wijzigen teneinde te komen tot een stelsel van integrale kwaliteitszorg bij de politie. Het onderhavige wetsvoorstel bevat daartoe twee instrumenten. Enerzijds zal het op basis van artikel 53c mogelijk zijn om de zorg voor kwaliteit waaraan de politie tenminste moet voldoen, formeel vast te leggen. Anderzijds maakt artikel 53a het mogelijk om via de uitoefening van een inspectiefunctie op rijksniveau te toetsen op welke wijze de politie de kwaliteit van haar werkzaamheden waarborgt. Ook kunnen op grond van laatstgenoemd artikel specifieke onderdelen van de taakuitvoering en het beheer worden getoetst en kan onderzoek worden gedaan naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is. Op deze wijze kunnen de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie een beter beeld krijgen van de politiezorg in Nederland. Wij streven ernaar het wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden en wij gaan ervan uit dat het wetsvoorstel en de in de nota «De Politiewet 1993; een eerste beoordeling» aangekondigde maatregelen bijdragen aan een betere en doelmatige politiezorg.

In het navolgende zal allereerst worden ingegaan op de achtergrond van de nieuwe artikelen 53a tot en met 53c in Hoofdstuk VIII van de Politiewet 1993. Daarna zal de inspectiefunctie op rijksniveau worden toegelicht en vervolgens wordt ingegaan op het stelsel van integrale kwaliteitszorg. In de artikelsgewijze toelichting zal op de verschillende technische wijzigingen worden ingegaan.

## *2. Achtergrond van de nieuwe artikelen in Hoofdstuk VIII van de Politiewet 1993*

Voor de haar in artikel 2 van de Politiewet 1993 opgedragen taak verricht de politie talloze activiteiten. Deze activiteiten zijn zeer gevarieerd en verschillend van aard en hebben op diverse terreinen betrekking zoals de zorg voor preventie, de opsporing van strafbare feiten, de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. De politie moet dagelijks snel kunnen reageren en inspelen op allerlei gebeurtenissen die vragen om ingrijpen van de politie. De wijze waarop de politie haar taken uitoefent, is van groot belang voor de veiligheid van en het veiligheidsgevoel bij de burgers, alsmede voor het vertrouwen dat burgers in de politie hebben. Dit betreft zowel de burger die als individu in contact komt met de politie, als de bevolking als geheel. Ook moet de manier van werken aansluiten bij wat het politiepersoneel mag verwachten van haar arbeidsorganisatie. In een stelsel van integrale kwaliteitszorg, waarin het wetsvoorstel voorziet, presteert de politie-organisatie op een kwalitatief voldoende niveau als zij met haar manier van werken zoveel mogelijk aansluit bij gerechtvaardigde verwachtingen van al deze verschillende groepen en personen. Bij het bovenstaande geldt dat het bevoegd gezag bepalend is voor de wijze waarop en waaraan door de politie wordt gewerkt. Door ontwikkelingen, zowel in de omgeving van de politie als in de politie-organisatie zelf, alsmede in de wensen van deze groepen en personen zal de concrete inhoud van het begrip kwaliteit steeds veranderen.

De kwaliteit van de politie wordt in belangrijke mate bepaald door de wijze waarop zij op de steeds variërende vraag passende oplossingen kan realiseren. Daarom is het van belang dat de politieorganisatie zodanig wordt ingericht en geleid dat naast flexibiliteit in inzet, vooral ook kwaliteit voortdurend is verzekerd. Hoezeer dit ook vanzelfsprekend lijkt, het behalen daarvan is minder eenvoudig.

De Nederlandse politie bestaat – naast de bijzondere ambtenaren van politie – uit vijftientig regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten, die ieder voor zich keuzes maken en verschillende accenten leggen. Wanneer bijvoorbeeld samenwerking tussen korpsen op specifieke terreinen nodig is, komt deze in de praktijk weliswaar altijd tot stand, maar daarbij is het veelal noodzakelijk dat verschillende werkwijzen en inzichten op elkaar worden afgestemd. Verschillen hebben niet alleen te maken met een verschil in werkomgeving, maar ook met de wijze waarop politiekorpsen zijn ingericht en met de manier van werken die daar is ontwikkeld. Daarom kan de uitvoering van taken, hoewel politie-ambtenaren dezelfde opleidingen hebben gevolgd, verschillen in aanpak, tijd en kosten. Het is wenselijk daar meer inzicht in te krijgen en over instrumenten te beschikken, opdat sturing en verbetering mogelijk is.

Gedurende de reorganisatie van de politie zijn de toenmalige Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen met de politiekorpsen en het bevoegd gezag begonnen met de ontwikkeling van een stelsel van integrale kwaliteitszorg bij de politie. In de voortgangsrapportages over het project reorganisatie politie, alsmede gedurende de gedachtenwisseling met de Staten-Generaal over de Politiewet 1993, is de zorg voor

kwaliteit en kwaliteitsbewaking bij de Nederlandse politie verschillende malen ter sprake gekomen.

De primaire verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders en het bevoegd gezag voor een kwalitatief goede en efficiënte uitvoering van de taken, de resultaten en het beheer van de politie staat buiten kijf. Die verantwoordelijkheid geldt ook ten aanzien van de wijze waarop zij daaraan invulling geven. Dat is een logische consequentie van de kaders die bij of krachtens de Politiewet 1993 zijn gegeven. In de verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders voor het beheer is immers tevens begrepen de zorg voor de kwaliteit van de taakuitvoering en de resultaten daarvan. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de politiezorg berust dan ook primair bij de politiekorpsen zelf. De kwaliteit van de politie en de kwaliteit en het niveau van de politiezorg maken daarnaast deel uit van de algemene verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken voor de politie, naast hun onderscheiden specifieke verantwoordelijkheden voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, de openbare orde en de hulpverlening. Het is daarbij onder andere de taak van de ministers de kaders en de randvoorwaarden te geven voor een stelsel dat de kwaliteit van de taakuitvoering en de bedrijfsvoering door de politie waarborgt. Wanneer het politieveld en wij de kwaliteit van het politiewerk willen verhogen, is een goed inzicht in de bestaande praktijk van belang, alsmede de mogelijkheid om richtinggevend te zijn, indien de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven.

Gegeven deze uitgangspunten is onderzocht hoe kwaliteitszorg het beste gestalte kan krijgen. Wij hebben er daarbij voor gekozen om in samenwerking met het politieveld het stelsel van kwaliteitszorg en het niveau van kwaliteit waaraan de politie tenminste moet voldoen, te ontwikkelen. Daarvoor is in 1993 de stuurgroep kwaliteitszorg in het leven geroepen, onder voorzitterschap van de korpsbeheerder van de politie-regio Amsterdam-Amstelland. Deze stuurgroep heeft op 21 juli 1994 een advies uitgebracht, waarin concrete aanbevelingen en voorstellen zijn gedaan voor een concrete uitwerking van een stelsel van integrale kwaliteitszorg voor de Nederlandse politie. In het advies wordt een inhoudelijk kader gegeven voor het stelsel van kwaliteitszorg en de evaluatie van de kwaliteitszorg van de korpsen. Het advies is besproken met het Korpsbeheerdersberaad, het Hoofdofficierenberaad en de Raad van Hoofdcommissarissen. Het gezamenlijk advies van deze drie gremia is ter nadere uitwerking voorgelegd aan de stuurgroep. Het uiteindelijk aangepaste advies van de stuurgroep is op 3 juli 1995 aan de Tweede Kamer aangeboden, gelijktijdig met een brief waarin de contouren voor een verder te ontwikkelen stelsel van integrale kwaliteitszorg bij de politie zijn geschetst (kamerstukken II 1994/95, 21 461, nr. 67). Daarbij is tevens ingegaan op de wenselijkheid van een inspectiefunctie op rijksniveau, die zicht moet krijgen en houden op de kwaliteit van de politiezorg.

Het is de bedoeling dat het stelsel van kwaliteitszorg, waarvan de contouren zijn neergelegd in genoemde brief, en het niveau van kwaliteit waaraan de politie tenminste moet voldoen, op te nemen in een algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 53c, tweede volzin. Vooruitlopend op een wettelijke grondslag is alvast een begin gemaakt met de invoering van de kwaliteitszorg bij de politiekorpsen op basis van afspraken. Deze afspraken zullen tevens uitgangspunt zijn bij het opstellen van genoemde algemene maatregel van bestuur. Dit laat onverlet dat op rijksniveau de uiteindelijke regulering plaatsvindt. Allerlei ontwikkelingen kunnen leiden tot wijzigingen in de wijze waarop de politiekorpsen moeten voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer. Dit brengt niet alleen mee dat bedoelde algemene maatregel van bestuur voldoende ruimte moet laten voor flexibiliteit, maar dat de algemene

maatregel van bestuur op termijn kan afwijken van de thans gemaakte afspraken.

Het wetsvoorstel werkt de contouren van de kwaliteitszorg en de inspectiebevoegdheid uit in Hoofdstuk VIII van de Politiewet 1993. De daarin neergelegde instrumenten ter waarborging van de kwaliteit van de politieke taakuitvoering, de resultaten en het beheer hebben betrekking op de gehele Nederlandse politie. Om te benadrukken dat het LSOP een instituut is van en voor de Nederlandse politie, bepaalt artikel II van het wetsvoorstel dat de nieuwe artikelen in Hoofdstuk VIII ook van toepassing zijn op het LSOP. De kwaliteit van de opleidingen is immers onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van de politie in het algemeen.

Overigens hebben de in Hoofdstuk VIII neergelegde instrumenten geen betrekking op de Koninklijke marechaussee. Het beheer van de Koninklijke marechaussee ligt op rijksniveau: de beheerder van de Koninklijke marechaussee is de Minister van Defensie, die structureel overleg voert met de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Het vorenstaande betekent niet dat indien door de Koninklijke marechaussee bijvoorbeeld ondersteuning wordt gegeven aan een regionaal politiekorps, dit niet kan worden meegewogen bij een uiteindelijk oordeel over het desbetreffende politiekorps. Het ligt in de rede dat een dergelijk oordeel, voor zover het de Koninklijke marechaussee zou regarderen, niet wordt gegeven dan na overleg met de beheerder, de Minister van Defensie.

### *3. Inspectiefunctie op rijksniveau*

Om te waarborgen dat er op rijksniveau voldoende inzicht bestaat in de taakuitvoering, de resultaten en het beheer, alsmede in de kwaliteit daarvan, vinden wij het wenselijk een bevoegdheid tot inspectie op rijksniveau in het leven te roepen. Het voorgestelde artikel 53a leidt voor de politie evenals bij de brandweer op grond van artikel 19 van de Brandweerwet 1985 – op centraal niveau tot de uitoefening van de inspectiefunctie, die tot doel heeft de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie in staat te stellen hun algemene politieke verantwoordelijkheid met betrekking tot de politie waar te maken. Zoals uit de eerdergenoemde brief van 3 juli 1995 blijkt, zal de bevoegdheid tot inspectie die aan de Minister van Binnenlandse Zaken is geattribueerd, feitelijk worden uitgeoefend onder zijn verantwoordelijkheid op het Ministerie van Binnenlandse Zaken door een inspectie politie. Dit hangt samen met de functie van de Minister van Binnenlandse Zaken als beheerder op afstand van de politiekorpsen. Aangezien de werkzaamheden in het kader van artikel 53a mede betrekking kunnen hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of de taken ten dienste van de justitie, worden deze niet uitgevoerd dan nadat deze in overeenstemming met de Minister van Justitie zijn vastgesteld. Daarnaast heeft de Minister van Justitie de bevoegdheid tot het verrichten van onderzoek als bedoeld in artikel 53a, eerste lid, onder c, indien de ingrijpende gebeurtenissen betrekking hebben op de taakuitvoering door de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel de taken ten dienste van de justitie. Deze bevoegdheid kan alsdan zelfstandig, maar na overleg met de ambtgenoot, of gezamenlijk met de Minister van Binnenlandse Zaken worden uitgeoefend.

De in artikel 53a, eerste lid, genoemde bevoegdheid bevat drie verschillende elementen:

a. het toetsen van de wijze waarop de korpsbeheerders voorzien in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer van de politie;

- b. het toetsen van specifieke onderdelen van de taakuitvoering, dan wel het beheer van de politie;
- c. het verrichten van onderzoek, indien daar in bijzondere gevallen reden toe is, naar ingrijpende gebeurtenissen waarbij de politie betrokken is.

Het eerste, in artikel 53a, eerste lid, onder a, genoemde, element heeft betrekking op het toetsen van de wijze waarop de afspraken worden uitgevoerd die door het veld en het Rijk zijn gemaakt ten aanzien van de kwaliteitszorg bij de politie, bedoeld in meergenoemde brief van 3 juli 1995. Zoals gezegd, hebben de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie een algemene verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van politiezorg, naast de primaire verantwoordelijkheid van de korpsbeheerders daarvoor. Het is wenselijk dat de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie zich een beeld kunnen vormen over de kwaliteit van de politiezorg. Dit kan door toetsing aan onder meer het kader dat de op grond van artikel 53c op te stellen algemene maatregel van bestuur geeft. In dit verband zij vermeld dat de evaluatie van de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer door de politiekorpsen zelf wordt uitgevoerd aan de hand van de negen aandachtsgebieden van het model Nederlandse kwaliteit, zoals dat is omschreven in genoemde brief van 3 juli 1995. Deze aandachtsgebieden beslaan het door ons gemaakte onderscheid met betrekking tot taakuitvoering, de resultaten en het beheer en zullen worden neergelegd in genoemde algemene maatregel van bestuur. Wij komen daar in paragraaf 4 op terug.

Bij het tweede element wordt met name gedacht aan het thematisch toetsen van onderwerpen die betrekking hebben op de bedrijfsvoering, dan wel gericht zijn op specifieke onderdelen van de in artikel 2 van de Politiewet 1993 neergelegde taak van de politie. Ook onderwerpen die betrekking hebben op mogelijke wijzigingen van het politiestel, worden niet uitgesloten. Jaarlijks zal bekend worden gemaakt ten aanzien van welke onderwerpen toetsing zal plaatsvinden. De vaststelling van deze onderwerpen zal plaatsvinden na overleg met het politieveld. Voor wat betreft de maatstaven waaraan bij een thema-onderzoek wordt getoetst, wordt het volgende opgemerkt. Het is niet de bedoeling de maatstaven neer te leggen in de algemene maatregel van bestuur bedoeld in artikel 53c. Een algemene toetsingsnorm ligt allereerst besloten in de aanhef van artikel 53a, eerste lid, waar gesproken wordt van een «goede» taakuitvoering en een «doelmatig en effectief» beheer. Daarnaast is het toetsingskader bij de uitoefening van de inspectiebevoegdheid uiteraard het geheel van regelgeving voor de Nederlandse politie, waardoor in voorkomende gevallen de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in 53c, ook een toetsingskader kan zijn. Ook kunnen specifieke maatstaven, afhankelijk van de aard en de inhoud van de onderzoeksopdracht, worden formuleerd. Het is de bedoeling de thema-onderzoeken op hoofdlijnen te protocolleren, waarbij de wijze van aanpak voor de toetsing aan de orde komt. De protocollen zullen openbaar zijn.

Het derde element geeft de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie een instrument in handen, waarmee zij de mogelijkheid hebben om onderzoek te doen naar het optreden van de politie bij ingrijpende gebeurtenissen. Te denken valt aan demonstraties waarbij veel tumult is ontstaan over het optreden van de politie. Indien de korpsbeheerder of het bevoegd gezag zelf geen onderzoek instellen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het politieoptreden, dan wel geen onderzoek instellen op een wijze die voldoende tegemoet komt aan de verantwoordelijkheid op rijksniveau, kan een onderzoek door de inspectie worden ingesteld. Komt het onderzoek van de korpsbeheerder of het bevoegd gezag wel tegemoet aan die verantwoordelijkheid, dan is het waarschijnlijk dat een onderzoek

door de inspectie politie op grond van artikel 53a, eerste lid, onder c, niet wordt ingesteld. Opgemerkt zij dat er wat betreft dit taakonderdeel niet op voorhand exact kan worden aangegeven wanneer al dan niet wordt besloten tot de uitvoering van een onderzoek. Van geval tot geval zal een zorgvuldige afweging moeten plaatsvinden, waarbij rekening dient te worden gehouden met een ieders verantwoordelijkheid. Het gaat dan in eerste instantie om het boven tafel krijgen van de feiten. Gelet op de aanhef van artikel 53a, eerste lid, kan de bevoegdheid slechts worden uitgeoefend in het kader van een goede taakuitvoering en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen. Dit betekent dat bij het onderzoek naar een ingrijpende gebeurtenis de gedragingen van niet tot de politiekorpsen behorende ambtsdragers worden betrokken die het politietoedreden bij die gebeurtenis hebben beïnvloed. Dit betekent dat bijvoorbeeld bij de uitoefening van de inspectiefunctie kan worden gekeken naar de afspraken die in het driehoeksoverleg zijn gemaakt over het politietoedreden, of de aanwijzingen die het bevoegd gezag de politie heeft gegeven.

De onderzoeksbevoegdheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie naar ingrijpende gebeurtenissen kan mogelijk gelijktijdig worden uitgevoerd met een onderzoek door de rijksrecherche. Het karakter en doel van de onderzoeken zijn verschillend. De rijksrecherche doet feitenonderzoek in het kader van een disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. De onderzoeksbevoegdheid van de ministers staat in het kader van de ministeriele verantwoordelijkheid voor de politie. Naar ons oordeel is de scheidslijn tussen beide onderzoeksbevoegdheden voldoende helder.

De werkzaamheden die in het kader van artikel 53a worden uitgevoerd, moeten worden gezien in het licht van de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor de politie. De inspectiefunctie zal worden uitgeoefend door een inspectie politie op het Ministerie van Binnenlandse Zaken, die los staat van de directies waarin het politiebeleid is ondergebracht. Dit betekent dat de inspectie deel zal uitmaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid zal opereren. De aard van de werkzaamheden brengt overigens mee dat met het oog op een onafhankelijke oordeelsvorming, er in de praktijk ruimte zal worden gegeven om zelfstandig tot bevindingen te komen en deze te rapporteren. Het hoofd van de inspectie zal jaarlijks een verslag opstellen van de werkzaamheden. Op grond van artikel 53b wordt dit verslag jaarlijks door de Minister van Binnenlandse Zaken aan de Staten-Generaal toegezonden.

De in artikel 53a neergelegde bevoegdheid van de Minister van Binnenlandse Zaken maakt het mogelijk om op rijksniveau een beeld te krijgen van de taakuitvoering door de politie en het beheer van de politiekorpsen. Voor zover daartoe op basis van de bevindingen van de inspectie aanleiding is, zal hierover overleg worden gevoerd met de betrokken politiekorpsen. Afhankelijk van de ernst van de bevindingen, kunnen andere maatregelen worden overwogen. Zo is het mogelijk dat door de inspectie een nader onderzoek wordt ingesteld bij een politiekorps. Naast het feit dat de openbaarmaking van een rapport van de inspectie al een positief effect kan hebben, kan het politiekorps op basis van de rapportage ook een aantal suggesties voor verbetering worden gegeven. Tevens kan blijken dat het nodig is de op grond van de Politiewet 1993 vastgestelde regels bij te stellen. Vooralsnog zijn wij van oordeel dat de combinatie van voorstellen in de nota «De Politiewet 1993; een eerste beoordeling» met de instelling van een stelsel van kwaliteitszorg en de invoering van een inspectiebevoegdheid op rijksniveau, de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken beter in staat

stellen om hun verantwoordelijkheid voor de politiezorg vorm en inhoud te geven.

Voor een goede uitvoering van de inspectiefunctie is het onontbeerlijk dat de korpsbeheerders de nodige ondersteuning verlenen. In het kader van de uitvoering van de inspectiefunctie zal regelmatig een kortstondige behoefte zijn aan kennis en expertise die bij de politiekorpsen of het LSOP aanwezig is. Artikel 53a, zesde lid, bepaalt daarom dat om ondersteuning kan worden gevraagd. Daarbij kan zowel worden gedacht aan materiële ondersteuning als aan het tijdelijk ter beschikking stellen van personeel. Bij een evaluatie van ME-optreden kan worden gedacht aan ondersteuning van ME-commandanten van andere korpsen. Ook ondersteuning van het LSOP kan belangrijk zijn in verband met de kennis waarover docenten bijvoorbeeld van het Politie Instituut Openbare Orde en Veiligheid beschikken. In geval van personele ondersteuning kan niet van detachering worden gesproken, omdat het veelal om incidentele betrokkenheid zal gaan.

#### *4. Integrale kwaliteitszorg*

Het voorgestelde artikel 53c biedt de basis om de hoofdlijnen van het stelsel van integrale kwaliteitszorg in een algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Aangezien kwaliteitszorg een onderwerp is dat in ontwikkeling en voortdurend in beweging is, dient een wettelijke regeling de nodige ruimte voor toekomstige ontwikkelingen te laten. Anderzijds moet verzekerd zijn dat de politiekorpsen hun verantwoordelijkheid inzake kwaliteitszorg daadwerkelijk inhoud geven en wel op zodanige wijze dat onderlinge vergelijking mogelijk is.

Wij onderkennen dat er verschillende modellen bestaan om de kwaliteit van organisaties te verbeteren of te waarborgen. Bij diverse overheidssectoren is hiertoe een keuze gemaakt die aansluit bij de aard van de sector en de wijze waarop de verantwoordelijkheden daar zijn geregeld. Ook de wet- en regelgeving op dit terrein is per sector verschillend. Het onderhavige wetsvoorstel kiest voor een aanpak die past bij de ontwikkelingen zoals die zich bij en na de reorganisatie van het politiebestedel voordoen. In overleg met het politieveld is gekozen voor een model dat, uitgaande van zelfbesturing binnen gezamenlijk afgesproken kaders, de ministers in staat stelt op rijksniveau zicht te hebben op de feitelijke ontwikkelingen op dit terrein en de effecten van die kaders te bewaken. Het voorgestelde artikel 53c geeft daarom de grondslag voor een uniform stelsel van kwaliteitszorg bij de gehele Nederlandse politie.

Kwalitatief voldoende en steeds beter werken kan alleen als de politiekorpsen systematisch aandacht besteden aan de zorg voor kwaliteit. Het stelsel van kwaliteitszorg moet het mogelijk maken dat het regionaal college en de korpsbeheerder en – op afstand – het Rijk een oordeel geven over het functioneren van het politiekorps. Het stelsel omvat afspraken over een systematische aanpak van beleid met betrekking tot kwaliteit, het waarborgen van de kwaliteit van de politiezorg, alsmede het stelsel van periodieke toetsing daarvan. Belangrijk onderdeel van het stelsel is een kwaliteitssysteem. Het gaat om een systeem waarbij inzicht kan ontstaan in wat de politie doet en welk effect dat heeft. Op deze manier kan worden vastgesteld wat de kwaliteit is op een bepaald moment, hoe die kwaliteit kan worden bevorderd en hoe kwaliteit(sverbetering) kan worden getoetst en bewaakt. Daarbij kunnen de verschillende politieregios van elkaar leren. Een ander onderdeel van het stelsel is dat door samenvoeging van beelden van en over de regio's zicht kan ontstaan op de kwaliteit van de politiezorg van de Nederlandse politie. De afspraken over periodieke toetsing kunnen daarin voorzien. Belangrijk is daarom dat er sprake is van

een uniform systeem. In de op grond van artikel 53c vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal daarom het kader worden neergelegd dat de politie in staat stelt om meetbaar de kwaliteit van produkten te beoordelen. Dit zal geschieden in de vorm van evaluatie en visitatie. De voorgestelde aan het model van de Nederlandse kwaliteit ontleende aanpak, waarbij de politie in beginsel zelf de eigen prestaties volgt en toetst door middel van doorlichting, werkt vooral goed als betrokkenen dat zelf ter hand nemen. Omwille van de uniformiteit en de mogelijkheid van onderlinge vergelijkbaarheid is het wenselijk de methode van doorlichting, alsmede de periodiciteit daarvan landelijk te regelen. Ten behoeve van de doorlichting zal binnen ieder politiekorps een systeem moeten zijn dat inzicht geeft in de kwaliteit van de dienstverlening.

De evaluatie bestaat uit een onderdeelevaluatie en een evaluatie op korpsniveau. Onderdeelevaluatie houdt in dat ieder onderdeel van een politiekorps moet worden getoetst op aandachtsgebieden die inzicht kunnen geven in de kwaliteit van de taakuitvoering, de resultaten en het beheer. Voor deze vorm van doorlichting moet gebruik worden gemaakt van de negen aandachtsgebieden van het model Nederlandse kwaliteit. Dit voorziet in een systematische toetsing op vijf aandachtsgebieden die betrekking hebben op de organisatie, te weten leiderschap, beleid en strategie, personeelsmanagement, alsmede management ten aanzien van middelen en van processen. Voorts richten vier aandachtsgebieden zich op de resultaten. Dit zijn de waardering door de klanten, door de maatschappij, door het personeel en de – financiële en operationele – eindresultaten. De onderdeelevaluaties vinden plaats op het niveau van de territoriale en functionele onderdelen van de korpsen. Zij worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van het hoofd van het betreffende onderdeel. De verschillende onderdelen van de politiekorpsen zullen worden verplicht zich iedere twee jaar door te lichten op genoemde onderwerpen.

Daarnaast is het de bedoeling dat de politiekorpsen eens in de vier jaar worden gevisiteerd. In het jaar voorafgaand daaraan zal een evaluatie op korpsniveau (een korpsaudit) plaatsvinden aan de hand van genoemde negen aandachtsgebieden. Deze korpsevaluatie dient ter voorbereiding op de visitatie. Daarbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de resultaten van de verschillende onderdeelevaluaties. Op deze wijze ontstaat een integraal beeld van de staat van kwaliteit van een korps, zijnde meer dan alleen de optelsom van een aantal territoriale en functionele onderdelen. De korpsevaluatie wordt uitgevoerd door gecertificeerde collega's uit andere korpsen. Zowel de onderdeelevaluaties als de korpsevaluaties moeten leiden tot voorstellen tot verbetering.

Bij de toepassing van de bovengenoemde vormen van evaluatie zullen de politiekorpsen worden ondersteund door een per 1 mei 1996 door het veld ingesteld kwaliteitsbureau. Dit bureau heeft tot taak het bevorderen van de kwaliteitszorg bij de politie door het verlenen van ondersteuning en het bevorderen van de professionaliteit met betrekking tot kwaliteitsbewaking bij de politie. Het bureau zal de politiekorpsen instrumenten en technieken ter beschikking stellen voor het uitvoeren van evaluaties. Daartoe zal het bureau onder meer handleidingen ontwerpen voor de diverse vormen van evaluatie.

De visitaties worden uitgevoerd door een interdisciplinaire commissie, bestaande uit in ieder geval een korpsbeheerder, hoofdofficier van justitie en korpschef die met de visitatie en de daarbij behorende procedure vertrouwd is. Ook de visitatie richt zich op genoemde negen aandachtsgebieden van het model Nederlandse kwaliteit. De visitaties worden

gecoördineerd door het kwaliteitsbureau. Dit bureau stelt de visitatiecommissies samen en is verantwoordelijk voor een handleiding voor visitaties. De visitatiecommissie zal er in ieder geval op toezien, en daarover rapporteren, dat de onderdeelevaluaties en de korpsevaluatie op deugdelijke wijze zijn uitgevoerd. Dat wil onder meer zeggen dat alle onderdelen van een korps een evaluatie hebben uitgevoerd en dat daarbij aandacht is besteed aan de negen aandachtsgebieden. Hetzelfde geldt voor de korpsevaluatie. Het belang van goed uitgevoerde evaluaties is dat evaluaties de politiekorpsen transparanter maken, alsmede dat de korpsbeheerder en het bevoegd gezag betere mogelijkheden krijgen om te sturen. Dit wordt vergroot doordat een visitatiecommissie aan het – openbare – rapport een aantal voorstellen tot verbetering dient te verbinden. Via onderdeelevaluatie, korpsevaluatie (korpssaudit) en visitatie ontstaat een stelsel waarbij integraal en systematisch aandacht wordt besteed aan de kwaliteit van de politiezorg.

Met gebruikmaking van de bevoegdheid van artikel 53a kan daarnaast systematisch worden getoetst op welke wijze de politiekorpsen uitvoering hebben gegeven aan het vorenstaande. De systematische toetsing op rijksniveau maakt het mogelijk een beeld te krijgen van de politiezorg in Nederland.

#### *5. Betrokkenheid politieveld*

Over de opzet van het wetsvoorstel bestaat overeenstemming met de beraden van korpsbeheerders, hoofdofficiëren van justitie en korpschefs. Van de zijde van deze drie beraden is de wenselijkheid van een zelfstandige positie bij de uitoefening van de inspectiefunctie benadrukt. Wij menen dat met de opzet van inspectie, zoals voorzien in onderliggend wetsvoorstel, voldoende recht wordt gedaan aan de wens van de drie beraden, terwijl gelijktijdig de politieke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken voor de inspectie is gewaarborgd. Juist vanwege de wens de inspectie zelfstandig te kunnen laten functioneren, is ervoor gekozen een afzonderlijk onderdeel van het Ministerie van Binnenlandse Zaken te belasten met de inspectiefunctie.

De drie beraden hebben tevens aandacht gevraagd voor de omschrijving van de bevoegdheden van de inspectie. In dit kader is voorts gewezen op mogelijke onduidelijkheden die zich, gelet op de verschillende verantwoordelijkheden en bevoegdheden, in geval van een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen kunnen voordoen. Wij zijn van oordeel dat de formulering van artikel 53a, eerste lid, inhoudelijk overeenstemt met de eerder gemaakte afspraken. Naar aanleiding van de opmerkingen van de drie beraden hebben wij de memorie van toelichting op onderdelen aangevuld, teneinde recht te doen aan genoemde opmerkingen.

## **II. Artikelsgewijs**

### *Artikel I (Politiewet 1993)*

Onderdelen A, F, H en J

Deze wijzigingen strekken ertoe kleine onvolkomenheden in de Politiewet 1993 te herstellen.

Onderdeel B

Omwille van de duidelijkheid wordt in het tweede lid van artikel 2 expliciet tot uitdrukking gebracht dat de bijzondere ambtenaren van

politie dezelfde status hebben als de ambtenaren van politie, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder a.

#### Onderdeel C

In artikel 9 van de Politiewet 1993 worden bevoegdheden toegekend aan ambtenaren die door de Minister van Justitie zijn aangewezen voor het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen. Het gaat hier om het vervoer van personen ondergebracht in een politiecel of een cel bij de Koninklijke marechaussee. Het politieregio-overschrijdende vervoer van deze arrestanten wordt verzorgd door een landelijke vervoersdienst. Deze vervoersdienst is tevens belast met het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen die zijn ondergebracht in een inrichting die valt onder de werking van de Penitentiare beginselenwet. Deze ambtenaren ontleen hun bevoegdheid tot het gebruik van onder andere geweld aan de artikelen 15 en 35 van de Penitentiare beginselenwet, voor zover het gaat om het vervoer van personen die zijn ingesloten in een onder de werking van die wet vallende inrichting.

#### Onderdeel D

Bij een aanpassing van de regiogrenzen, bijvoorbeeld door een gemeentelijke herindeling, kan het wenselijk zijn voorzieningen te treffen voor de gevolgen daarvan. Dit onderdeel opent de mogelijkheid hiervoor bij algemene maatregel van bestuur een regeling te treffen.

#### Onderdeel E

Dit onderdeel strekt ertoe er geen misverstand over te laten bestaan dat de Minister van Justitie het bevoegd gezag is over de bijzondere ambtenaren van politie. Tevens is omwille van de duidelijkheid, evenals bijvoorbeeld in artikel 42, eerste lid, bepaald wie bevoegd is tot benoeming en onslag van deze ambtenaren.

#### Onderdeel G

Gelet op de onderwerpen die in de nieuwe artikelen 53a tot en met 53c worden geregeld, voorziet dit onderdeel in aanpassing van het opschrift van Hoofdstuk VIII.

#### Onderdeel I

Het is belangrijk dat de inspectie voor een goede taakuitvoering de beschikking heeft over ambtenaren die over een aantal bevoegdheden beschikken. Daarom bepaalt artikel 53a, vierde lid, dat de Minister van Binnenlandse Zaken de ambtenaren aanwijst die worden belast met de werkzaamheden, genoemd in het eerste lid van artikel 53a. Op deze ambtenaren worden enkele artikelen van de Algemene wet bestuursrecht die betrekking hebben op de zogeheten toezichthouders – van overeenkomstige toepassing verklaard. Deze artikelen bepalen onder meer dat de ambtenaar een legitimatiebewijs bij zich draagt en desgevraagd toont. Voorts is de ambtenaar bevoegd elke plaats te betreden en inzage in zakelijke gegevens en bescheiden te verlangen. Voor zover het bij de uitoefening van de inspectiefunctie gaat om het toezicht op de naleving van regelgeving, zijn de personen die met deze taak zijn belast, zonder meer toezichthouders in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en beschikken zij over de bevoegdheden die in die wet voor dat doel worden verleend. Aangezien de inspectiefunctie breder is dan uitsluitend het toezicht op de naleving van regelgeving, is het wenselijk dat ambtenaren

ook voor die andere werkzaamheden over deze bevoegdheden beschikken. De ruime bevoegdheidstoebedeling is noodzakelijk, omdat, bijvoorbeeld de inhoud van de onderzoeken naar ingrijpende gebeurtenissen zich niet goed laat voorspellen. Uiteraard zullen de betrokken ambtenaren zo spaarzaam als mogelijk is gebruik maken van die bevoegdheden.

Omdat de bevoegdheden echter niet aan iedere willekeurige ambtenaar beschikbaar gesteld hoeven te worden, bepaalt het wetsvoorstel dat de Minister van Binnenlandse Zaken daartoe ambtenaren aanwijst.

#### *Artikel II (LSOP-wet)*

##### Onderdeel A

De redactie van artikel 9, vierde lid, is door deze wijziging in overeenstemming met gelijksoortige bepalingen in de Politiewet 1993.

##### Onderdeel B

Zoals in het algemeen deel van de toelichting is aangegeven, is het wenselijk dat de algemene bevoegdheid tot inspectie ook kan worden uitgeoefend ten opzichte van het LSOP. Deze bevoegdheid staat los van de bevoegdheid tot inspectie van de opleidingen, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de LSOP-wet.

#### *Artikelen III, IV, V en VI (Wetboek van Strafrecht, Wetboek van Strafvordering, Faillissementswet en Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering)*

Deze wijzigingen zijn van technische aard. Het betreft in de meeste gevallen aanpassingen aan de veranderde terminologie en systematiek van de Politiewet 1993 en de Invoeringswet 1993, dan wel onvolkomenheden als gevolg van de aanpassingswetgeving ter gelegenheid van de invoering van de Politiewet 1993.

In artikel 124, vijfde lid, van het Wetboek van Strafvordering (Artikel IV, onder C) wordt een wettelijke grondslag gegeven aan de bestaande praktijk dat de dienst der gerechten door andere functionarissen dan politieambtenaren kan worden verricht.

#### *Artikel VII*

De Politiewet 1993 gaat ervan uit dat de uitvoering van de taken ten dienste van de justitie (artikel 1, eerste lid, onder g, van de Politiewet 1993) onderdeel uitmaakt van de algemene politietaak, omschreven in artikel 2 van de Politiewet 1993 (artikelen 2, 12 en 13; artikelsgewijze toelichting op artikelen 1 en 2 (kamerstukken II 1991/92, 22 562, nr. 3, blz. 34)). Dit betekent dat de registraties die worden bijgehouden ten aanzien van deze taken, politieregisters zijn en onder de werking van de Wet politieregisters vallen. Het zijn immers persoonsregistraties aangelegd ten dienste van de politietaak. Voor de persoonsregistraties die zijn aangelegd ten dienste van de uitvoering van de taken ten dienste van de justitie, bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, onderdelen 1 en 2, geldt evenwel dat het van oudsher persoonsregistraties zijn in de zin van de Wet persoonsregistraties. Als voorbeeld noemen wij de registraties die worden bijgehouden voor de uitvoering van de Wet wapens en munitie en de Vreemdelingenwet. Teneinde deze bestaande praktijk in stand te houden, worden deze registraties expliciet onder de werking van de Wet persoonsregistraties gebracht. Hiermee worden de verzamelingen van persoonsgegevens ten aanzien van de taken ten dienste van de justitie in

het ene geval onder de werkingssfeer van de ene wet en in het andere geval van de andere wet gebracht. Dit verschil hangt, zoals gezegd, samen met een in de praktijk gegroeide situatie, die deels te verklaren is uit het gegeven dat ook andere overheidsdiensten zijn belast met de uitvoering van bepaalde taken ten dienste van de justitie. Juist met het oog op de samenwerking met andere overheidsdiensten en instellingen is het van belang geen wijziging te brengen in de status van bedoelde persoonsregistraties.

#### *Artikel VIII*

Wat betreft de wijziging in onderdeel A kan worden verwezen naar de toelichting op Artikel VII. Onderdeel B strekt ertoe een door de Invoeringswet Politiewet 1993 aangebrachte beperking van de positie van de leden van het openbaar ministerie in het verstrekkingenregime van de Wet politieregisters op te heffen. Onbedoeld effect van de bestaande formulering is dat de leden van het openbaar ministerie geen gegevens uit politieregisters kunnen verkrijgen voor de uitvoering van andere taken dan die voortvloeien uit het gezag over de politie. Deze onvolkomenheid ten opzichte van het regime van voor de Invoeringswet Politiewet 1993 wordt met de wijziging ongedaan gemaakt. Voor de invoering van de Invoeringswet Politiewet 1993 bepaalde artikel 15 van de Wet politieregisters dat aan leden van het openbaar ministerie gegevens werden verstrekt uit een politieregister, voor zover zij deze nodig hebben voor de uitvoering van hun taak.

Voorts wordt in artikel 15, eerste lid, onder b, van de Wet politieregisters bepaald dat de burgemeester niet alleen in verband met zijn gezag en zeggenschap over de politie de beschikking kan krijgen over gegevens uit politieregisters, maar ook in het kader van zijn algemene, in de Gemeentewet neergelegde taak de openbare orde te handhaven. Hiermee wordt een reeds langer bestaande wens gehonoreerd om burgemeesters politiele informatie te verstrekken ten behoeve van diens taken bij de handhaving van de openbare orde. Voor een goede uitoefening van de algemene, in de Gemeentewet neergelegde taak van de burgemeester om de openbare orde te handhaven, is het noodzakelijk dat de burgemeester acht kan slaan op de gegevens uit politieregisters.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. F. Dijkstal

De Minister van Defensie,  
J. J. C. Voorhoeve