

Vergaderjaar 1996–1997

25 298

Wijziging van de Politiewet 1993 en de LSOP-wet in verband met de invoering van een 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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 1997

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en voor Justitie hebben uitgebracht bij het wetsvoorstel en wij maken daar uit op dat de meeste fracties zich kunnen vinden in hetgeen ons met dit wetsvoorstel voor ogen staat. Wij streven ernaar het wetsvoorstel op 1 januari 1998 in werking te laten treden en wij hopen met de navolgende beantwoording van de in het verslag gestelde vragen bij te dragen aan een voortvarende verdere behandeling van het wetsvoorstel.

1. Inleiding

Wij hebben verheugd vastgesteld dat de verschillende fracties in beginsel positief staan tegenover de invoering van een inspectiefunctie op rijksniveau en een stelsel van kwaliteitszorg bij de politie en het LSOP.

Door de verschillende fracties is gewezen op de samenhang tussen dit wetsvoorstel en de in de nota «De Politiewet 1993; een eerste beoordeling» (kamerstukken II 1996/97, 25 195, nrs. 1 en 2; hierna te noemen: de nota) aangekondigde maatregelen en daarbij de vraag gesteld of de onderhavige wijziging van de Politiewet 1993 niet moet worden opgeschort totdat de discussie over genoemde nota tot duidelijke eindconclusies heeft geleid. Uiteraard zijn wij ons ervan bewust dat er een zekere samenhang is tussen hetgeen in dit wetsvoorstel wordt geregeld en de in de nota aangekondigde maatregelen. Zowel de invoering van een stelsel van kwaliteitszorg bij de politie en van een inspectiefunctie op rijksniveau als de maatregelen voortvloeiend uit de nota zijn erop gericht ons beter in staat te stellen onze verantwoordelijkheid voor de politiezorg vorm en inhoud te geven en hierover tegenover de Staten-Generaal verantwoording af te leggen.

Het vorenstaande betekent naar ons oordeel niet dat het noodzakelijk is om de behandeling of de invoering van dit wetsvoorstel procedureel of inhoudelijk afhankelijk te stellen, dan wel te koppelen aan de discussie die wij binnenkort met de Tweede Kamer zullen hebben over de nota en de invoering van de daaruit voortvloeiende maatregelen, zoals door de leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP is gevraagd.

Wij zijn van oordeel dat de instrumenten die in dit wetsvoorstel zijn neergelegd zelfstandig kunnen worden ingevoerd, ongeacht de

uitkomsten van het debat met de Tweede Kamer over de nota en de daaruit voortvloeiende wijzigingen van het bij of krachtens de Politiewet 1993 bepaalde. Wij menen dat het wetsvoorstel en de in de nota aangekondigde maatregelen elkaar niet, ook niet op onderdelen, doorkruisen, zoals door de leden van de PvdA-fractie is opgemerkt, maar veeleer in het verlengde van elkaar liggen en elkaar juist positief kunnen beïnvloeden. Naar ons oordeel is een heroverweging van de bij de reorganisatie van de politie gemaakte principiële keuzes, zoals in de nota wordt voorgesteld, in beginsel niet van invloed op de wens tot invoering van een stelsel van kwaliteitszorg en de mogelijkheid tot centrale toetsing van de taakuitvoering, de resultaten, het beheer en de kwaliteit teneinde een oordeel te kunnen vormen over de kwaliteit van de politiezorg in Nederland.

In zoverre menen wij dat sprake is van gescheiden trajecten, zij het dat zij hetzelfde doel dienen. Daarenboven zien wij de wettelijke verankering van een kwaliteitsstelsel bij de politie, in de vorm van de invoering van een stelsel van kwaliteitszorg en een inspectiefunctie op rijksniveau, als het sluitstuk van een reeds tijdens de reorganisatie van de politie in gang gezette ontwikkeling. Juist omdat in samenwerking met het politieveld al enige jaren wordt gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit, menen wij, evenals de leden van de fractie van de PvdA, dat het wenselijk is dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, zodat de positieve ontwikkeling met betrekking tot de reeds in gang gezette invoering van het kwaliteitsstelsel binnen de politiekorpsen met voortvarendheid kan worden voortgezet. Die ontwikkeling is het resultaat van een groeiproces, waarbij de politiekorpsen vanuit hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het politiewerk geruime tijd hebben gewerkt aan de invoering van een stelsel van kwaliteitszorg. Wij zouden het daarom betreuren als die ontwikkeling door het aanhouden van de behandeling van dit wetsvoorstel zou stagneren totdat de wetgeving die voortvloeit uit de nota met de Tweede Kamer zal worden besproken.

Wat betreft de wetgeving ten aanzien van het LSOP, waar door de CDA-fractie op is gewezen, merken wij op dat wij het wenselijk vinden de inspectiefunctie ook ten aanzien van het LSOP te kunnen uitoefenen. Dit staat los van de evaluatie van de LSOP-wet die binnenkort van start zal gaan en waarvan de resultaten begin 1998 zijn te verwachten.

2. De inspectiefunctie op rijksniveau

De leden van de PvdA-fractie hebben opgemerkt dat via de uitoefening van een inspectiefunctie op rijksniveau kan worden getoetst op welke wijze de politie de kwaliteit van haar werkzaamheden waarborgt en zij hebben in dit verband gevraagd in hoeverre de inspectiefunctie van het rijk zich verhoudt tot de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de politiezorg van de regionale politiekorpsen. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat het stelsel van kwaliteitszorg uitgaat van de gedachte «decentraal, tenzij».

Kwaliteitszorg maakt deel uit van de bedrijfsvoering van de politiekorpsen en is daarom als zodanig een verantwoordelijkheid van de politiekorpsen. De wijze waarop de politiekorpsen moeten zorgdragen voor een stelsel van kwaliteitszorg, zal worden neergelegd in de op grond van artikel 53c vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Met het stelsel van kwaliteitszorg hebben de politiekorpsen een instrument om vorm en inhoud te geven aan hun verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg en is er gewaarborgd dat sprake is van een uniform systeem, dat alle politiekorpsen op dezelfde wijze toepassen. Via de inspectiefunctie op rijksniveau kan worden getoetst hoe de politiekorpsen in de praktijk invulling geven aan kwaliteitszorg. Het voorgestelde systeem laat daarom onverlet dat de politiekorpsen zelf verantwoordelijk

zijn en blijven voor de kwaliteit van de werkzaamheden, binnen de kaders die bij of krachtens de Politiewet 1993 zijn gegeven.

Wat betreft de vraag van de leden van de PvdA-fractie hoe en op grond waarvan er zal worden getoetst, alsmede hoe bijvoorbeeld het verbeteren van de kwaliteit ten opzichte van de veiligheidsgevoelens bij de burger wordt vastgesteld, brengen wij allereerst naar voren dat kwaliteitszorg primair een instrument is gericht op het functioneren van de politiekorpsen zelf. Kwaliteitszorg moet een integraal onderdeel vormen van de bedrijfsvoering van de politiekorpsen. Binnen de politiekorpsen zal kwaliteitszorg plaatsvinden aan de hand van de systematiek van de Nederlandse Kwaliteitsprijs (NKP). Deze systematiek is bij tal van profit en non-profit organisaties in gebruik als model voor kwaliteitsverbetering. De systematische aandacht en zorg voor kwaliteit moet ertoe leiden dat de kwaliteit van het politiewerk verbetert. Dit kan mede van invloed zijn op de veiligheidsgevoelens bij de burgers. Toepassing van de NKP-systematiek betekent een continue, systematische en integrale aandacht voor het functioneren van het politie-apparaat, zowel ten aanzien van de organisatie en de bedrijfsvoering als ten aanzien van de resultaten. Toepassing van deze systematiek betekent ook, dat de resultaten van bijvoorbeeld het tweejaarlijks onderzoek «Politie Monitor bevolking», waarnaar door deze leden is gevraagd, mede dient als indicator voor politieprestaties en als zodanig als ijkpunt voor de beoordeling en eventueel de bijstelling van beleid.

In antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie aan welke inrichtingseisen wordt gedacht als het gaat om landelijke prioriteiten en of het mogelijk is dat landelijke prioriteiten het regionale kwaliteitsstelsel doorkruisen, merken wij op dat van een doorkruising geen sprake kan zijn. Het kwaliteitsstelsel heeft als zodanig geen betrekking op het stellen van prioriteiten bij de taakuitvoering, maar richt zich op het functioneren van de politiekorpsen in de praktijk. Daarenboven ligt het in de rede dat de landelijke prioriteiten zich vertalen in het regionale beleid en de regionale beleidsplannen en zij zullen uiteraard doorwerken in het dagelijks beheer en de taakuitvoering van de politie. De wijze waarop dit in de praktijk gebeurt, maakt, zoals gezegd, deel uit van het stelsel van kwaliteitszorg.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd hoe jaarlijks zal worden vastgesteld ten aanzien van welke onderwerpen thematische toetsing plaatsvindt en in hoeverre de politiek daar inspraak bij heeft. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat de Minister van Binnenlandse Zaken deze onderwerpen jaarlijks op grond van artikel 53a, tweede lid, in overeenstemming met de Minister van Justitie vaststelt. In zoverre hebben de leden van de VVD-fractie dan ook terecht opgemerkt dat het de centrale overheid zelf is die bepaalt welke onderwerpen aan toetsing worden onderworpen. Het ligt echter in de rede dat hierover overleg plaatsvindt met het politieveld, zoals in de memorie van toelichting (kamerstukken II, 1996/97, 25 298, nr. 3) is opgemerkt.

Signalen vanuit het politieveld, maar ook bijvoorbeeld vanuit de politiek, kunnen een rol spelen bij het vaststellen van de onderwerpen die worden getoetst. Doel van de consultatie van het politieveld is de wens om zoveel mogelijk te komen tot een selectie van thema's waarvan de toetsing door alle betrokken partijen als zinvol wordt ervaren. Bij de selectie kan worden gekeken naar het strategische karakter van de onderwerpen, de mate van gemeenschappelijk belang voor de ministers en het politieveld of de mate waarin de toetsing kan bijdragen aan het lerend vermogen van de korpsen .

Zowel door de leden van de PvdA-fractie als van de CDA-fractie is gevraagd wat precies onder ingrijpende gebeurtenissen wordt verstaan. Naar ons oordeel is hier geen sluitende definitie van te geven. Zoals wij in de memorie van toelichting hebben opgemerkt, zal van geval tot geval een afweging moeten plaatsvinden, waarbij in ieder geval duidelijk is dat het niet gaat om onderzoeken die naar hun aard een strafrechtelijk (in het

kader van het strafrecht) of een disciplinair karakter (in het kader van de rechtspositie) hebben. Een verstrengeling tussen de onderzoeken van de bijzondere ambtenaren van politie en die van de inspectie, waarover de leden van de fractie van D66 een opmerking hebben gemaakt, achten wij niet waarschijnlijk. Een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen kan immers alleen maar plaatsvinden met het oog op een goede taakuitvoering en een doelmatig en effectief beheer van de politiekorpsen en een dergelijk onderzoek richt zich dan ook op de wijze van functioneren van het politie-apparaat als zodanig in geval van een ingrijpende gebeurtenis en niet tegen de daarbij betrokken individuele politie-ambtenaren of ambtsdragers.

Het is voorts uitdrukkelijk niet de bedoeling door het instellen van een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen afbreuk te doen aan de bevoegdheden die de korpsbeheerder en de hoofdofficier van justitie hebben, waarover de leden van de PvdA-fractie een vraag hebben gesteld, noch om afbreuk te doen aan de bevoegdheden die de burgemeester en de officier van justitie op grond van de Politiewet 1993 hebben voor de taakuitvoering, waarover de leden van de CDA-fractie een vraag hebben gesteld. Terecht is door de leden van de CDA-fractie opgemerkt dat de burgemeester verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverlening. Uitgangspunt is en blijft dan ook dat het lokale bevoegd gezag in samenwerking met de korpsbeheerder moet zorgen voor bijvoorbeeld een evaluatie van grootschalig politieoptreden. Het wetsvoorstel treedt niet in de bevoegdheden die de Politiewet 1993 toekent aan regionale en lokale ambtsdragers inzake het beheer en het gezag over de politie. Dit laat onverlet dat bijzondere omstandigheden, zoals ernstige gevolgen of de betrokkenheid van meerdere politiekorpsen bij een gebeurtenis, mede in het licht van de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, een onderzoek door de inspectie wenselijk maken. Daarvan kan ook sprake zijn in geval van een grootschalig evenement, waarbij bijvoorbeeld meerdere politiekorpsen zijn betrokken, zoals door de leden van de PvdA-fractie is gevraagd. Door een dergelijk onderzoek kan achteraf worden vastgesteld hoe de politie in bepaalde omstandigheden feitelijk is opgetreden teneinde daaruit te leren hoe in toekomstige gevallen beter kan worden gehandeld, dan wel welke condities veranderd moeten worden om beter op dergelijke situaties voorbereid te zijn.

Wat betreft de vormgeving van een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen, waarnaar de leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd, staat ons een gelijke wijze van aanpak voor ogen als van de inspectie brandweer bij een onderzoek naar een brand of zwaar ongeval op grond van de Brandweerwet 1985. Doel van het onderzoek is om via de best mogelijke reconstructie van feiten en gebeurtenissen te komen tot maximale leereffecten. Per onderzoek zal een toegesneden plan van aanpak worden opgesteld, waarin de onderzoeksopdracht, de met het onderzoek belaste ambtenaren, de werkwijze en de wijze van rapportage worden aangegeven. De uitkomst van een dergelijk onderzoek, zal evenals bij de brandweer, inderdaad, zoals door de leden van de CDA-fractie is opgemerkt, in beginsel worden neergelegd in een openbaar rapport. Indien daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld omdat daar door de Tweede Kamer naar is gevraagd, kan een dergelijk rapport onmiddellijk aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Het is thans niet te zeggen in welke gevallen het al dan niet noodzakelijk is daartoe over te gaan. Daarnaast brengen wij naar aanleiding van de hierop betrekking hebbende opmerkingen van de leden van de CDA-fractie naar voren dat artikel 53b de Minister van Binnenlandse Zaken verplicht jaarlijks een verslag van de werkzaamheden van de inspectie aan de Staten-Generaal toe te zenden, zodat jaarlijks een openbare verslaglegging plaatsvindt van de werkzaamheden die in het kader van de inspectiefunctie zijn verricht.

Alvorens in te gaan op de opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van de PvdA, het CDA, de VVD, D66 en de SGP in het verslag ten aanzien van de vormgeving en de positionering van de inspectiefunctie, merken wij in algemene zin het volgende op. Vanwege de politieke verantwoordelijkheid van de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie voor de politie hebben wij gekozen voor een inspectiefunctie onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Gelet op de rol van de Minister van Binnenlandse Zaken als beheerder op afstand zijn de bevoegdheden die zijn neergelegd in artikel 53a, eerste lid, geattribueerd aan de Minister van Binnenlandse Zaken. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie, brengt mee dat de werkzaamheden die in dit kader worden uitgeoefend, jaarlijks in overeenstemming met de Minister van Justitie worden vastgesteld. Ook kan de Minister van Justitie zelf een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen laten instellen.

De kwaliteit en de betrouwbaarheid van een goede vervulling van de inspectiefunctie is ermee gediend indien de werkzaamheden worden uitgeoefend door een afzonderlijke eenheid binnen het ministerie. Wij hebben er daarom voor gekozen binnen het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid – anders dan de leden van de CDA-fractie veronderstelden – een afzonderlijke organisatorische eenheid in te richten die is belast met de uitoefening van de inspectiefunctie. Dit is in overeenstemming met de opmerking van de leden van de fractie van de PvdA dat zij het van belang vinden dat er op rijksniveau een inspectie politie wordt ingesteld die los staat van de directies op de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie waarin het politiebeleid is ondergebracht. De onafhankelijkheid van de inspectie ligt in de taakomschrijving, de positie binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken en de wijze van taakvervulling. Bij dit laatste is van belang dat de werkzaamheden van de inspectie jaarlijks door de Minister van Binnenlandse Zaken in overeenstemming met de Minister van Justitie worden vastgesteld, zodat de inspectie binnen dit kader voldoende ruimte zal krijgen om onderzoek te doen en tot oordeelsvorming te komen en daarover in alle onbevangenheid te rapporteren. Met een dergelijke organisatorische vormgeving en werkwijze, los van de directie politie, zijn de ministeriële verantwoordelijkheid en een onafhankelijke werkwijze, waarnaar de leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 hebben gevraagd, naar ons oordeel in voldoende mate gewaarborgd.

Wij achten het niet wenselijk en niet noodzakelijk te komen tot de instelling van een volstrekt externe inspectie, zoals door de leden van de CDA-fractie is bepleit. Daarmee zou onvoldoende recht worden gedaan aan onze politieke verantwoordelijkheid voor de politie. Een externe verzelfstandiging en feitelijke positionering buiten het ministerie, waarnaar door de leden van de fractie van D66 is gevraagd, achten wij in het licht van onze politieke verantwoordelijkheid voor de politie, evenmin wenselijk. Het feit dat het wetsvoorstel een verantwoordelijkheid bij twee ministers legt, is overigens op het terrein van de politie niet ongebruikelijk en kan als zodanig geen rol spelen bij de keus om al dan niet extern te verzelfstandigen. De door ons gekozen vormgeving is in overeenstemming is met het kabinetsstandpunt over de positionering Inspecties van 21 april 1997 (kamerstukken II 1996/97, 25 226, nr. 2), waar door de leden van de fractie van D66 op is gewezen.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd naar de verhouding van de inspectie tot en de relatie met de beleidsdirecties van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en van Justitie. De leden van de VVD-fractie hebben een vraag gesteld over de samenwerking en de verhouding tussen ambtenaren van Binnenlandse Zaken en van Justitie die met de inspectiefunctie worden belast, alsmede welke minister voor deze

ambtenaren verantwoordelijk is. Wij merken op dat de inspectiefunctie is ondergebracht in een apart organisatorisch onderdeel binnen het directoraat-generaal Openbare Orde en Veiligheid, zodat alle ambtenaren van de inspectie in dienst zijn van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. In rechtspositioneel opzicht is de Minister van Binnenlandse Zaken aan te merken als het bevoegd gezag. Daar waar de Minister van Justitie gebruik maakt van de in artikel 53a, derde lid, genoemde bevoegdheid, is zij degene die de betrokken ambtenaren aanwijzingen geeft. De eenheid staat los van de directie politie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, maar maakt wel deel uit van het directoraat-generaal dat verantwoordelijk is binnen het Ministerie van Binnenlandse Zaken voor de openbare orde en veiligheid. Omdat de inspectie zowel voor de Minister van Binnenlandse Zaken als voor de Minister van Justitie werkt, vindt er uiteraard regelmatig afstemming plaats tussen beide ministeries.

Anders dan wij uit de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie opmaken, vinden wij dat de inspectietaak en de hiervoor noodzakelijke bevoegdheden, voldoende in het voorgestelde artikel 53a zijn verankerd. Een wettelijke verankering van de criteria waaraan wordt getoetst, achten wij niet noodzakelijk. Het kader waarbinnen de inspectiefunctie wordt uitgeoefend, wordt voor het beheer gevormd door het bij of krachtens de Politiewet 1993 bepaalde; voor de taakuitvoering wordt dit kader gevormd door het wettelijk kader dat de taakuitvoering en de uitoefening van bevoegdheden door de politie normeert. Dit toetsingskader is derhalve breder dan hetgeen in de op grond van artikel 53c vast te stellen algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld. Deze algemene maatregel van bestuur zal vooral de systematiek van het stelsel van kwaliteitszorg bevatten.

Zoals uit het voorgaande kan worden afgeleid, verstoort naar ons oordeel de invoering van een landelijke inspectiefunctie het systeem van het beheer op afstand niet, zoals door deze leden is opgemerkt. De politiekorpsen blijven zelf verantwoordelijk voor kwaliteitszorg binnen de politiekorpsen en kwaliteitszorg zal, zoals gezegd, deel uitmaken van de bedrijfsvoering van de politiekorpsen.

Vanwege onze verantwoordelijkheid voor de politie, wijzen wij de gedachte aan een onafhankelijke inspectie met een intermediaire ombudsmanfunctie af. Wij verwijzen in dit verband naar onze opmerkingen over de vormgeving en de positionering van de inspectie. Naar aanleiding van de suggestie van de leden van de fractie van het CDA over een inspectie die een katalyserende instantie zou moeten zijn die gevraagd en ongevraagd advies kan geven, merken wij op dat de rapporten van de inspectie bouwstenen zullen bevatten die aanleiding kunnen vormen het beleid en of de regelgeving bij te stellen. Een formeel vastgelegde adviserende taak past in zoverre niet, daar gekozen is voor een inspectie onder volledige ministeriële verantwoordelijkheid.

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie hoe de inspectiefunctie toezicht zal houden op het kwaliteitsstelsel, merken wij op dat in beginsel alle door deze leden genoemde wijzen van benadering openstaan.

In eerste instantie zal het accent liggen op het vergelijkenderwijs inzichtelijk maken en presenteren van de stand van zaken bij de korpsen. Daar waar dat meerwaarde kan hebben, zal deze presentatie vergezeld kunnen gaan van conclusies en aanbevelingen.

Alhoewel wij met de leden van de CDA-fractie een zekere samenhang zien tussen de door de inspectie in te stellen onderzoeken en die van de Nationale ombudsman, menen wij dat een onderzoek van de Nationale ombudsman van geheel andere aard is dan dat van de inspectie. Op grond van de Wet Nationale ombudsman stelt de Nationale ombudsman een onderzoek in naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. Ook kan de Nationale

ombudsman eigener beweging een onderzoek instellen naar de wijze waarop een bestuursorgaan zich in een bepaalde aangelegenheid heeft gedragen. De Nationale ombudsman beoordeelt of het bestuursorgaan zich in de door hem onderzochte aangelegenheid behoorlijk heeft gedragen. Dit is naar ons oordeel niet te vergelijken met de onderzoeken die in het kader van de inspectiefunctie zullen worden uitgeoefend, daar deze onderzoeken zich, in het licht van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers voor de politie, richten op het goed functioneren van de politiekorpsen. Het is derhalve niet te zeggen of de onderzoeken van de inspectie van invloed zullen zijn op het aantal politiekklachten dat door de Nationale ombudsman wordt onderzocht. Een rol ten aanzien van het toezicht op de naleving van beleidsaanbevelingen van de Nationale ombudsman, zoals door deze leden is gesuggereerd, vinden wij in verband met het vorenstaande niet tot de taak van de inspectie behoren, maar tot de taak van het betrokken bestuursorgaan – in dit geval de korpsbeheerder.

De leden van deze fractie hebben voorts gevraagd op welke waarborgen de regering doelt als gesteld wordt dat er «vooralnog voldoende waarborgen zijn om waar nodig de politiekorpsen bij te sturen». Ook door de leden van de VVD-fractie is gevraagd in hoeverre «suggesties voor verbetering» uit een inspectierapport bindend jegens het betreffende korps zijn. In antwoord op deze vragen delen wij mee dat de suggesties tot verbetering van de inspectie niet zonder meer bindend zijn voor de politiekorpsen, maar uiteraard wel aanleiding kunnen zijn tot bijstelling van het beleid van de politiekorpsen. Daarnaast kunnen zij voor de Ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie aanleiding zijn voor overleg met de politiekorpsen, dan wel tot aanpassing van de uitvoeringsregelgeving of centraal vastgesteld beleid. Daarnaast wijzen wij op de voorstellen tot verbetering van de bevoegdheden op rijksniveau uit de nota. Vooralnog zijn wij van oordeel dat de combinatie van de voorstellen uit de nota met het instrument van een inspectiefunctie op rijksniveau ons beter in staat zal stellen om onze verantwoordelijkheid voor de politiezorg vorm en inhoud te geven.

Wij delen de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat de bevoegdheden van ambtenaren die worden belast met de inspectiefunctie, voldoende moeten zijn met het oog op een goede taakuitvoering. Dit blijkt ook uit artikel 53a, vijfde lid. Anders dan door de leden van de D66-fractie is opgemerkt, kan naar ons oordeel de bevoegdheidstoekenning niet tot een verstrengeling van belangen leiden tussen de ambtenaren belast met de inspectiefunctie en de bijzondere ambtenaren van politie. Niet alleen betreft het een andersoortig feitenonderzoek, maar ook de bevoegdheden zijn anders; in het eerste geval beschikken betrokkenen over toezichthoudende bevoegdheden, terwijl het in het tweede geval gaat om opsporingsbevoegdheden.

Wat betreft de opmerking van de leden van deze fractie dat het wenselijk zou zijn dat de korpsbeheerder en de korpschef gelijktijdig met de rapportage van de inspectie, tevens hun opvattingen over de inhoud van de rapportage toevoegen aan het rapport, merken wij op dat daarvoor, afhankelijk van de aard van de rapportage, ruimte zal worden geboden. Het is aannemelijk dat dit met name relevant is bij rapporten in het kader van het onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen. Overigens zal de inspectie bij een dergelijk onderzoek waar mogelijk altijd de methode van hoor en wederhoor toepassen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie waarom gekozen is voor een tweejaarlijkse doorlichting en een vierjaarlijkse visitatie, alsmede hoe gecertificeerde collega's uit andere korpsen worden aangewezen, gaan wij hierna onder punt 3 (integrale kwaliteitszorg) in. De overige vragen van de leden van deze fractie zijn in het voorgaande beantwoord.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd of het juist is dat de inspectiefunctie zo nadrukkelijk gekoppeld wordt aan de invoering van een stelsel van kwaliteitszorg. Deze leden benadrukten dat naar hun mening, het toezicht op een goede taakuitvoering en doelmatig en effectief beheer van de politie, meer dan alleen kwaliteitsbewaking zou moeten inhouden. Wij merken op dat het toezicht op de uitvoering van het stelsel van kwaliteitszorg slechts één bestanddeel is van de inspectiebevoegdheid. De andere in artikel 53a, eerste lid, neergelegde elementen maken het mogelijk om ook naar andere aspecten van het politieapparaat te kijken.

Daarnaast is één van de kenmerken van de te hanteren systematiek van kwaliteitszorg, zoals die in de algemene maatregel van bestuur zal worden neergelegd, dat alle functioneringsaspecten van het apparaat systematisch aandacht krijgen. Continu, systematisch én integraal zijn de sleutelbegrippen van het stelsel van kwaliteitszorg.

Een optimale toepassing van het kwaliteitsstelsel heeft een veelomvattend bereik en maakt zichtbaar waar verbeteringen moeten worden aangebracht om maximale effecten op de kwaliteit van de politiezorg te garanderen. Aan hun visie op het functioneren van de inspectie, hebben deze leden het oordeel verbonden dat de inspectie een onafhankelijke positie zou moeten hebben ten opzichte van de ministers en van de ministeries. Wij verwijzen in dit verband naar onze reactie op de vragen over de positionering van de inspectie en de ministeriële verantwoordelijkheid. Naar onze mening is met de gekozen organisatorische inbedding een onafhankelijke werkwijze in voldoende mate gewaarborgd en vanuit de haar toebedeelde ruimte, kan de inspectie naar objectieve maatstaven gemeten tot een onafhankelijke oordeelsvorming komen, ten aanzien van zowel beleid als uitvoeringspraktijk. Wat betreft de overige vragen van deze leden, onder meer over de positionering van de inspectie, verwijzen wij eveneens naar het voorgaande.

De leden van de SGP-fractie hebben gevraagd op welke wijze de sinds januari 1996 functionerende inspectie de in artikel 53a, eerste lid, neergelegde bevoegdheden, sindsdien feitelijk heeft uitgeoefend. De inspectie heeft sinds januari 1996 de status van een inspectie «in oprichting» (i.o.) en heeft als zodanig geopereerd. In belangrijke mate is gewerkt aan de voorbereiding van haar optreden als daartoe de formele basis voorhanden zou zijn. Vanuit deze positie is in overleg met het politieveld gewerkt aan een verdere vormgeving van het overeengekomen kwaliteitssysteem. De inspectie i.o. heeft een verslag uitgebracht over de werkzaamheden die zij, vooruitlopend op de wettelijke verankering van haar positie, heeft verricht in 1996. Dit verslag zal binnenkort worden aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer.

3. Integrale kwaliteitszorg

Zoals de leden van de fractie van de PvdA opmerkten, is het van groot belang dat systematisch aandacht wordt besteed aan de zorg voor kwaliteit. Dit kan inderdaad het regionale beleid in belangrijke mate ondersteunen. In antwoord op de vraag van deze leden naar de afspraken die over de wijze waarop dit gebeurt met het politieveld zijn gemaakt, verwijzen wij allereerst naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt ten aanzien van de inhoud van deze afspraken. Het politieveld zelf (het Kwaliteitsbureau politie; hierna: het KBP), zal de planning en uitvoering van de audits en visitaties ondersteunen onder andere door de ontwikkeling van instrumenten en de zorg voor het opleiden en selecteren van auditors. De afspraken met het politieveld zullen, zoals gezegd, worden vastgelegd in de op grond van artikel 53c vast te stellen algemene maatregel van bestuur, waardoor niet alleen bij de doorlichting, maar in

zijn totaliteit sprake is van een uniform systeem van kwaliteitszorg dat door alle politiekorpsen moet worden gevolgd.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA over het in beeld brengen van de waardering van het publiek en het meten van het oordeel van de gemeenteraden, delen wij mee dat het systeem van integrale kwaliteitszorg tot doel heeft dat de politiekorpsen zélf systematisch en permanent aandacht besteden aan de zorg voor kwaliteit en dat zij dit overal op dezelfde wijze doen, teneinde bijvoorbeeld een onderlinge vergelijking mogelijk te maken. Teneinde dit te bereiken, zal dit systeem worden neergelegd in de op te stellen algemene maatregel van bestuur. De systematiek van de NKP maakt, als één van de maatstaven voor kwaliteit, ook de waardering door de maatschappij inzichtelijk waar door deze leden op is gewezen. Op deze wijze zijn de politiekorpsen in staat een zelfstandig oordeel te geven over hun functioneren. Het is de verantwoordelijkheid van de politiekorpsen om op basis van hun bevindingen zo nodig het beleid in het desbetreffende politiekorps bij te stellen. Om daarnaast op rijksniveau een beeld te krijgen over de kwaliteitszorg binnen de politiekorpsen, kunnen in genoemde algemene maatregel van bestuur ook regels worden gegeven over de informatie die de politiekorpsen hierover aan de Minister van Binnenlandse Zaken moeten toezenden. Met gebruikmaking van de in artikel 53a neergelegde bevoegdheid kan vervolgens op rijksniveau een volledig beeld ontstaan over de kwaliteitszorg bij de politie.

Wat betreft de opmerkingen van de leden van de CDA-fractie over de regionale beleidsplannen, brengen wij naar voren dat het niet de bedoeling is om met gebruikmaking van artikel 53c inrichtingseisen te formuleren ten aanzien van de regionale beleidsplannen. In de nota hebben wij aangekondigd het wenselijk te vinden inrichtingseisen te kunnen vaststellen ten aanzien van de regionale beleidsplannen, zodat wij in antwoord op de vraag van deze leden of daarbij primair naar de output moet worden gekeken, verwijzen naar de uit deze nota voortvloeiende voorstellen voor aanpassing van de regelgeving.

De leden van de CDA-fractie hebben vragen gesteld over het in de memorie van toelichting beschreven systeem van kwaliteitsbewaking op het punt van de termijn van twee jaar voor zelfevaluatie en de samenstelling van de visitatiecommissies. Ook door de leden van de VVD-fractie is hiernaar gevraagd in het kader van hun vragen over de inspectiefunctie. De systematiek van de NKP omvat een doorlichtingscyclus die bestaat uit een zelfevaluatie, die gevolgd wordt door een audit en wordt afgesloten met een intercollegiale visitatie. De doorlichtingen maken deel uit van de cyclus die in zijn geheel vier jaar in beslag neemt. Deze termijnen houden verband met de geschatte duur van het verloop van de zelfevaluaties, audits en visitaties. De aanwijzing van gecertificeerde auditoren uit andere korpsen gebeurt door een door het politieveld ingesteld bureau – het KBP – dat als taak heeft om de implementatie van het kwaliteitsstelsel van de politie te ondersteunen door middel van de ontwikkeling van instrumenten, de verzorging van auditopleidingen en de coördinatie en planning van de audits en de visitaties. De inspectie politie ziet toe op een juiste uitvoering hiervan. Anders dan de leden van de CDA-fractie, menen wij dat het juist goed is indien de politiekorpsen elkaar visiteren. De politiekorpsen zijn immers zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het politiewerk en zij kunnen juist van de ervaringen van elkaar leren. Objectiviteit, waarnaar door deze leden is gevraagd, is mede gegarandeerd omdat er bij algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven onder meer over de wijze waarop de evaluaties moeten worden uitgevoerd. Uiteraard zal in de praktijk moeten blijken of het systeem van kwaliteitsbewaking, zoals dat nu in goed overleg met het politieveld tot stand is gekomen en in de algemene maatregel van bestuur zal worden neergelegd, aanpassing behoeft. Zowel door uitoefening van de inspectie-

functie als door signalen van het politieveld kan er aanleiding zijn tot bijstelling van het systeem over te gaan door wijziging van de algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over het kwaliteitsstelsel bij het LSOP, delen wij mee dat kwaliteitszorg binnen het LSOP in beginsel op dezelfde wijze zal plaatsvinden als binnen de politiekorpsen. De op grond van artikel 53c vast te stellen algemene maatregel van bestuur is immers van overeenkomstige toepassing op het LSOP.

Met de leden van de VVD-fractie zijn wij het eens dat gewaakt moet worden voor een teveel aan bureaucratie. De implementatie van het kwaliteitsstelsel door de korpsen wordt vereenvoudigd indien het KBP de politiekorpsen hierbij steunt. De instelling van het KBP door het politieveld brengt mee dat niet door elk korps het wiel opnieuw hoeft te worden uitgevonden.

De leden van de fractie van D66 hebben hun waardering uitgesproken voor het feit dat er grote vorderingen zijn met betrekking tot de ontwikkeling van een stelsel van kwaliteitszorg. Zoals deze leden terecht opmerkten, ligt het in de rede om de reeds gemaakte afspraken met het politieveld als leidraad te hanteren bij het opstellen van de algemene maatregel van bestuur. Uit het voorgaande blijkt dat de met het politieveld gemaakte afspraken hierbij inderdaad uitgangspunt zullen zijn. De algemene maatregel van bestuur bevat de maatstaven en de uiteindelijke vorm van het systeem van kwaliteitszorg, waarnaar door deze leden is gevraagd. Daarmee hebben de politiekorpsen een instrument om op uniforme wijze inhoud te geven aan kwaliteitszorg en aan hun verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de werkzaamheden. Wat betreft de mate van gedetailleerdheid merken wij op dat het de bedoeling is dat deze algemene maatregel van bestuur de politiekorpsen voldoende ruimte laat voor flexibiliteit. Uit de praktijk zal moeten blijken wanneer bijstelling van dit systeem noodzakelijk is en over mogelijke wijzigingen of aanvullingen van het systeem zal overleg plaatsvinden met het politieveld.

Door de implementatie van het stelsel van kwaliteitszorg binnen de politiekorpsen, krijgen de politiekorpsen een beeld van de kwaliteit van het politiekorps. De essentie van het stelsel is, dat de korpsen zelf, geleidelijk, systematisch en onomkeerbaar werken aan kwaliteitsverbetering, waarbij over en weer gebruik kan worden gemaakt van praktijkervaringen van collega-korpsen. Het effect hiervan zal zijn dat de korpsen op dezelfde manier gaan werken aan kwaliteitsverbetering en daarbij het besef opbouwen dat zij dat doen als (grotendeels) zelfstandige onderdelen van hetzelfde concern.

Naar aanleiding van de vraag van deze leden naar de toetsing van leiderschap merken wij op dat met het onderdeel «leiderschap» bij de systematische toetsing in het evaluatiemodel wordt beoogd om inzicht te krijgen in de wijze waarop de leiding richting geeft aan de koers die door het korps moet worden gevaren. Dit beperkt zich niet tot de korpsleiding, maar richt zich ook op de wijze waarop deze koers wordt doorgegeven en wordt ondersteund binnen het gehele politiekorps.

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 naar de regelmaat van de visitaties, merken wij op dat de cyclus van de evaluaties, audits en visitaties in een termijn van vier jaar gerekend vanaf 1 januari 1996 moet zijn afgerond. Dit betekent, dat de visitaties zullen plaatsvinden in het jaar 1999.

De leden van de fractie van de SGP hebben er begrip voor dat de hoofdlijnen van het stelsel van integrale kwaliteitszorg in een algemene maatregel van bestuur worden neergelegd en zij hebben aandacht gevraagd voor de wijze van organisatie van de evaluaties en visitaties. Kwaliteitszorg moet voor de politiekorpsen inderdaad een duidelijke

meerwaarde hebben, zoals door de leden van de SGP-fractie is opgemerkt. De geschetste systematische aanpak maakt het mogelijk dat periodiek een beeld ontstaat over de kwaliteit binnen het politiekorps. Dit kan voor het politiekorps een belangrijke impuls zijn om meer of minder aandacht aan bepaalde zaken te schenken. De benodigde personele inspanning is pas precies aan te geven als er meer ervaring met het traject is opgedaan. Het is voorts aan de politiekorpsen zelf om te bepalen hoe zij de zorg voor kwaliteit organisatorisch binnen hun korps vorm willen geven. Er is wel sprake van een tendens om over te gaan tot aanstelling van een coördinator voor dit onderwerp. Daarnaast kunnen voor evaluaties, audits en visitaties tijdelijk ambtenaren worden vrijgesteld.

4. Artikelen

Artikel I

B

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie delen wij mee dat de voorgestelde tekst van artikel 3, tweede lid, van de Politiewet 1993 (abusievelijk is in de memorie van toelichting gesproken over artikel 2, tweede lid, van de Politiewet 1993) ertoe leidt dat er geen misverstand kan ontstaan over het feit dat bijzondere ambtenaren van politie ook zijn aan te merken als ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van de politietaak.

Dit mede in verband met de uitoefening van bepaalde bevoegdheden, die slechts toekomen aan ambtenaren, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, en niet aan ambtenaren van politie in het algemeen.

C

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd waarom bevoegdheden worden toegekend aan ambtenaren aangewezen voor vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen, terwijl deze ook door reguliere politieambtenaren kunnen worden uitgevoerd. Het vervoer van rechtens van hun vrijheid beroofde personen die in politiecellen verblijven, wordt uiteraard primair verzorgd door de politieambtenaren werkzaam in de regio alwaar de te vervoeren persoon zich in een politiecel bevindt. De landelijke vervoersdienst, waar de ambtenaren werkzaam zijn waarop in artikel 9, zesde lid, wordt gedoeld, is primair belast met het vervoer van gedetineerden die verblijven in een inrichting als bedoeld in de Penitentiaire beginselenwet. Deze dienst kan echter ook worden gevraagd voor het vervoer van personen die in een politiecel verblijven. Bijvoorbeeld voor het regiogrensoverschrijdende vervoer. In dat geval dienen zij ten aanzien van deze personen te beschikken over dezelfde bevoegdheden als politieambtenaren, teneinde een onttrekking aan het vervoer te voorkomen.

Volledigheidshalve merken wij op dat de ambtenaren van de vervoersdienst de bevoegdheden waarover zij op grond van de Penitentiaire beginselenwet beschikken niet kunnen uitoefenen jegens rechtens van hun vrijheid beroofde personen die in een politiecel verblijven.

I

In antwoord op de vraag van de leden van de fractie van D66 delen wij mee dat het wenselijk is om ambtenaren die op grond van artikel 53a, vijfde lid, van de Politiewet 1993 (ten onrechte is in de memorie van toelichting verwezen naar het vierde lid) worden belast met de uitoefening van de inspectiefunctie, de mogelijkheid te geven de bevoegdheden van de artikelen 5:12 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht uit te

oefenen. Uiteraard zullen deze ambtenaren zorgvuldig omgaan met deze bevoegdheden en zullen zij moeten voldoen aan onder meer de vereisten van proportionaliteit en subsidiariteit. Het gaat hier om bevoegdheden die aan toezichthouders worden toegekend, die veelal ook onder de verantwoordelijkheid van een minister zijn belast met het toezicht op de naleving van bepaalde wettelijke voorschriften.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie met betrekking tot de formulering van artikel 53a, vierde lid, merken wij op dat niet alleen de Minister van Binnenlandse Zaken, maar ook de Minister van Justitie vanuit de verantwoordelijkheid voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de taken ten dienste van de justitie, de mogelijkheid heeft om een onderzoek te laten verrichten, indien ingrijpende gebeurtenissen daartoe aanleiding geven. Wij menen dat de uitoefening van deze bevoegdheid «in overeenstemming met de Minister van Binnenlandse Zaken» onvoldoende recht zou doen aan de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie in dezen. Aan de andere kant zal een onderzoek naar ingrijpende gebeurtenissen al gauw de verantwoordelijkheid van de andere betrokken minister raken, zodat wij het in de rede vinden liggen dat over een dergelijk onderzoek overleg plaatsvindt met de betrokken ambtgenoot.

5. Redactionele opmerkingen

Wij betreuren het dat, zoals door de leden van de SGP-fractie is geconstateerd, de memorie van toelichting enkele onvolkomenheden bevat. Wij zullen er uiteraard op toezien dergelijke onvolkomenheden in de toekomst te vermijden en wij hebben waar mogelijk in het voorgaande de onjuiste toelichting hersteld.

De Minister van Justitie,
W. Sorgdrager

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. F. Dijkstal