

Onder de loep:

Toezicht op de politie door de Inspectie Justitie en Veiligheid

Eric Bervoets en Jeroen Obdam

Er is een zwaarwegende noodzaak om als samenleving te kunnen beschikken over extern en onafhankelijk toezicht op de politie. De Inspectie Justitie en Veiligheid (de Inspectie JenV) voert het externe toezicht uit op de kwaliteitszorg, de taakuitvoering en het politieonderwijs. De politie is zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de taakuitvoering en het interne toezicht erop. De gemiddelde politiemedewerker heeft zelden of nooit met de Inspectie JenV te maken, maar vaak wel met de gevolgen van een inspectieonderzoek. Om licht te werpen op dit toezicht, lichten we in dit artikel toe hoe het werk van de inspectie er uit ziet. En we gaan in op enkele uitdagingen.

De politie heeft een belangrijke functie en taak in de samenleving, waarbij effectief politiewerk altijd gelijk op moet gaan met democratische legitimiteit (Cachet, 1990; van Hall, 2022; Muller 2024). Die is gebaseerd op het vertrouwen van mensen en het gezag dat zij aan de politie toekennen. Om haar taak te kunnen uitvoeren, kan de politie terugvallen op het geweldsmonopolie. Gezien haar functie en taak, is extern toezicht op de taakuitvoering essentieel. Namelijk vanuit de gedachte dat er in een democratische rechtstaat geen verantwoordelijkheid mag bestaan zonder verantwoording (Devroe e.a. 2020; Terpstra e.a., 2022). Hierbij is het externe toezicht één van de verantwoordingsfora voor de politie.

Hierna beschrijven we het wettelijke kader, vier fasen van toezicht en de manier waarop de Inspectie JenV haar onafhankelijk bewaakt en enkele uitdagingen. We gaan eerst in op de achtergrond van het toezicht op de politie in Nederland.

Achtergrond en profiel

De Inspectie Justitie en Veiligheid in haar huidige vorm bestaat sinds 2012. Zij is voortgekomen uit de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV, 2002), een samenvoeging van de Inspectie voor de Brandweer en de Inspectie voor de Politie en de Inspectie voor de Sanctietoepassing (2005). In 2014 is het takenpakket uitgebreid met toezicht op de vreemdelingenketen en in 2015 met toezicht op de forensische jeugdzorg. Daarmee bestrijkt de Inspectie JenV een breed domein: van politie en sanctietoepassing tot jeugd, rampenbestrijding en crisisbeheersing, nationale veiligheid, cybersecurity en migratie.

Devroe e.a. (2020) benadrukken dat zowel intern als extern toezicht nodig is om kwaliteit en uitvoering te bewaken. Het intern toezicht is ingericht volgens het ‘three lines of defence’-model. Daarbij wordt de eerste lijn vervuld door de lijnorganisatie (door het toekennen van middelen en mensen en door te sturen op de realisatie van de beoogde doelen), de tweede lijn door de korpscontroller op het niveau van de korpsleiding en de derde lijn wordt vervuld door de afdeling Concernaudit op het niveau van de korpsleiding. Sinds de herijking van de rol van de minister als ‘eigenaar’ van de politie in de Politiewet 2012 is het doel om de politie aan te zetten tot intern toezicht vanuit een kritische en lerende houding. De drieslag moet leiden tot een gelaagde controle van de werking van de sturingslagen in de organisatie, een efficiëntere

uitvoering van audits, een eenduidige onderkenning van risico's en bovendien tot meer transparantie en een integrale risicobeheersing.

Daarnaast is er extern toezicht, onder meer door de Inspectie Justitie en Veiligheid, de Arbeidsinspectie, de Algemene Rekenkamer en het toezicht op beheer door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Bij de inrichting van het externe toezicht heeft de wetgever ook gekeken naar buurlanden. In België bestaat sinds 1991 Comité P als externe toezichthouder, mede ontstaan door de onderzoeken naar de Bende van Nijvel en later vormgegeven door de zaak-Dutroux (Devroe e.a., 2020). In het Verenigd Koninkrijk bestaat sinds 1856 een Inspectorate of Constabulary and Fire & Rescue Services, met academisch geschoolde oud-politiemensen en brandweerprofessionals als inspecteurs. In Nederland werken bij de Inspectie JenV zowel inspecteurs met een politie- of hulpdienstachtergrond als inspecteurs met een achtergrond als wetenschappelijk onderzoeker. Vaak is er ervaring in beide werelden.

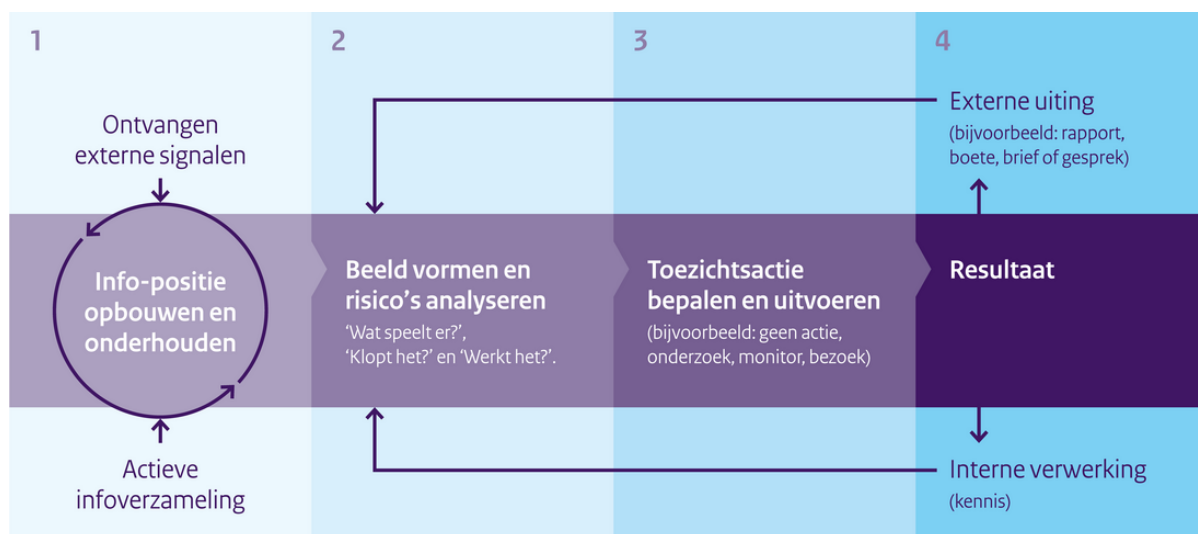
De wettelijke basis: de Politiewet 2012 en het bestuursrecht

De juridische basis van het toezicht door de Inspectie JenV is artikel 65 van de Politiewet 2012. In artikel 65 staat dat de Inspectie JenV haar werkzaamheden uitvoert onder gezag van de minister van Justitie en Veiligheid. In dat wetsartikel wordt de Inspectie JenV opgedragen om, onverminderd het gezag van de burgemeester en officier van justitie, toezicht uit te oefenen op de taakuitvoering, de kwaliteitszorg door de politie en het houden van toezicht op de kwaliteit van de politieopleidingen en de examinering. En om, als daar in bijzondere gevallen reden voor is, ingrijpende gebeurtenissen te onderzoeken waarbij de politie betrokken is, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid al naar de desbetreffende gebeurtenis onderzoek doet. Kortom: de Inspectie JenV voert vooral onderzoek uit naar fenomenen en thema's en soms naar concrete voorvallen. Dit, om te voorkomen dat kennis niet zondermeer overdraagbaar en breder te benutten is.

In het derde lid van artikel 65 Politiewet staat dat de korpschef de Inspectie JenV ondersteunt bij het toezicht. De inspecteurs zijn onder andere bevoegd om gebouwen te betreden, informatie in te zien en desnoods te vorderen. Als de medewerking onvoldoende is of achterwege blijft, mag de Inspectie JenV formeel informatie en medewerking eisen. In de praktijk gebeurt dat nauwelijks, omdat de politie anticipeert op de bevoegdheden van de Inspectie JenV en zij (en de Inspectie) het er in veruit de meeste gevallen niet op aan laat komen. De politie en haar toezichthouder streven ernaar het toezicht in te zetten om te leren en te verbeteren. Maar mocht het nodig zijn, dan worden de bevoegdheden benut.

De taakomschrijving van de Inspectie JenV vindt haar oorsprong in de Politiewet 1993 in artikel 53a en het Besluit kwaliteitszorg politie van 1999. Die omschrijving is op één taak na - toezicht op het beheer - onveranderd gebleven. Het toezicht op beheer is vandaag de dag belegd bij het Directoraat Generaal Politie en Veiligheidsregio's, vanwege de beheersverantwoordelijkheid van de minister voor Justitie en Veiligheid. Wat eenvoudig gesteld gaat het gezag over de vraag *wat de politie moet doen* en het beheer over de vraag *met welke mensen en middelen* de opdracht moet worden gerealiseerd.

Toezicht in vier fasen



Het toezicht door de Inspectie JenV heeft vier fasen die als een cyclus moeten worden beschouwd (zie ook Inspectie JenV, 2026). De eerste fase betreft het opbouwen en onderhouden van de informatiepositie. Om die positie te realiseren zijn accountgesprekken, oriënterende gesprekken, bijhouden van (vak)literatuur en wetenschappelijk onderzoek en het afleggen van werkbezoeken bij organisatieonderdelen cruciaal. Een bijkomend effect van de werkbezoeken is dat meer politiemensen de Inspectie JenV leren kennen.

Om de taakuitvoering goed onder de loep te nemen, is het in de toezichtspraktijk cruciaal om niet uitsluitend te vertrouwen op wat er op papier staat. Interviews en oriënterende gesprekken in het veld zijn nodig om politiemensen en andere bij politiewerk betrokkenen (externe partners) te laten vertellen hoe het echt gaat (*tell me*). Observaties en werkbezoeken zijn belangrijk om te zien hoe het gaat (*show me*) en die vervolgens te combineren met andere bronnen (*prove me*). Daarbij let de Inspectie JenV op vier aspecten: samenwerking, informatievoorziening, toerusting (bijvoorbeeld opleidingen, maar ook materieel) en *governance* (wat met name neerkomt op het stelsel van sturen en verantwoording).

De tweede fase bestaat uit het analyseren van risico's voor de taakuitvoering. Alhoewel de Inspectie JenV zeker ook zoekt naar goede praktijken en successen. Signalen en risico's die in de eerste fase zijn opgedaan worden uitgelopen en tegen elkaar afgezet om ze te kunnen wegen en prioriteren. Het is belangrijk dat goed kan worden uitgelegd waarom een specifiek signaal door de Inspectie JenV wordt opgepakt en andere – voorlopig - niet. Basis voor de risicoanalyse zijn eerdere bevindingen van de Inspectie JenV, wetenschappelijk onderzoek, wet- en regelgeving, beleidsprioriteiten, suggesties en verzoeken van stakeholders op het toezichtdomein en ook externe signalen, onder meer in de media.

Na de risicoanalyse bepaalt de inspectie in de derde fase een toezichtsactie. Dan is belangrijk om te weten dat haar 'gereedschapskist' tegenwoordig uit meer bestaat dan alleen onderzoeken en rapporten. Zo is bijvoorbeeld (aanvullend) onderzoek niet nodig, indien het risico voor de taakuitvoering helder is en het effect van toezicht ook kan worden bereikt door

een bestuurlijk gesprek met de korpsleiding. Of de Inspectie JenV kiest ervoor om bij het interne toezicht door de politie zelf aan te sluiten door toezichtsproducten op te vragen en te beoordelen. Als er wél wordt gekozen voor een onderzoek, is het niet altijd nodig om conclusies en aanbevelingen te presenteren in een rapport zoals dat gebeurde in het onderzoek *Lokaal Signaal* (november 2025) over de opsporing door de basisteams of het rapport *Faciliteren of Begrenzen* (mei 2025) over demonstraties. Soms is een brief over de bevindingen voldoende. Daarin wordt kort aangegeven wat het risico is en wat de conclusies aanbevelingen van de inspectie zijn. Denk aan de brief over *Kwaliteitszorg* bij de politie uit augustus 2024.

Het beoogde resultaat van toezicht – de vierde fase – kan verschillen. Zoals aangegeven vormen de fasen samen één cyclus en loopt de laatste fase weer over in de eerste. Ook na het onderzoek blijven inspecteurs informatie verzamelen over de al onderzochte, en ook nieuwe thema's en signalen die uit meerdere bronnen naar voren komen.

Doel van de Inspectie JenV is een onafhankelijke bijdrage aan het publiek debat over politiewerk, doordat de rapporten en brieven openbaar zijn en via de minister aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Er wordt een vinger aan de pols gehouden bij aanbevelingen met een speciaal 'aanbevelingenoverleg'. Dat is een van de plekken waarbij de daadwerkelijke verantwoording plaatsheeft door de politie over de taakuitvoering. Het overleg voorziet de Inspectie van feedback: het is namelijk belangrijk dat aanbevelingen aansluiten op de praktijk.

Onafhankelijkheid

Voor gezaghebbend extern toezicht op de politie is belangrijk dat dit in woord en daad onafhankelijk gebeurt (Inspectie JenV, 2026). Dus niet als onderdeel van de bredere politieorganisatie. De Inspectie JenV is weliswaar onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid, maar bepaalt zelf waarnaar ze onderzoek doet en waarom.

Dat proces wordt doorlopend bewaakt. De Inspectie JenV heeft bijvoorbeeld eigen methodologen die adviseren over de opzet van het onderzoek. Met een interne review (een kritische meeleesronde) wordt de kwaliteit van een plan van aanpak (waarmee een onderzoek wordt aangekondigd), een onderzoeksrapport of een inspectiebrief bewaakt. Verder geeft de inspectie de onderzochte organisaties de mogelijkheid tot wederhoor bij conceptrapporten en -brieven over hen. Geïnterviewden krijgen hun wederhoor in een eerder stadium bij de interviewverslagen. De politie kan reageren op feitelijke onjuistheden. Wederhoor op rapporten en brieven is openbaar en wordt opgenomen in een zogeheten wederhoortabel om aan te geven hoe de inspectie is omgegaan met commentaar. Verder bestaat de mogelijkheid om een bestuurlijk gesprek te organiseren tussen Inspectie JenV en korpsleiding over het vastgestelde rapport. Wat meestal gebeurt op basis van een concreet rapport of een inspectiebrief.

Bovendien legt de Inspectie JenV over de onafhankelijke keuze van onderwerpen in het openbaar verantwoording af via jaarwerkprogramma's en jaarberichten die te vinden zijn op haar website. In een meerjarenprogramma verantwoordt de Inspectie JenV haar koers voor de komende jaren. Daarin staan per toezichtgebied de vanuit de risicoanalyse bepaalde activiteiten voor de komende jaren. Het meerjarenprogramma is de basis voor het

jaarwerkprogramma waarin de geselecteerde onderzoeksthema's staan voor het toezicht op de politie. De Inspectie JenV baseert dit werkprogramma op de risicoanalyse.

Tot besluit: uitdagingen

Extern en onafhankelijk toezicht is een mooi streven, maar tussen de regels door was al een aantal uitdagingen te bespeuren. We noemen de drie voornaamste.

Ten eerste het opbouwen van een informatiepositie. De Inspectie is vele malen kleiner dan de politie, dus het is een uitdaging om de actualiteit in de volle breedte van de politietaak te volgen. Keuzen zijn onvermijdelijk, maar in eerste aanleg is het doel om (op hoofdlijnen) goed te weten wat er speelt op alle onderdelen van de taakuitvoering.

Ten tweede betekent onafhankelijkheid dat de Inspectie probeert aan de ene kant voldoende afstand te bewaren om zelfstandig tot een oordeel te komen, maar aan de andere kant voldoende verbinding met het politieveld houdt om actuele ontwikkelingen te kennen en er toezicht op te houden. Naast 'formele' onderzoeken bezoeken inspecteurs daarom geregeld de politie voor gesprekken over het werk en wat politiemensen daarbij bezighoudt.

Ten derde, voortvloeiend uit het tweede punt: de toonzetting en stijl zijn erg belangrijk voor goed toezicht: dat is erop gericht de politie te helpen leren en niet om een apparaat steeds op 'fouten' te wijzen en daarvoor op wettelijke bevoegdheden te leunen. Dat realiseren is evenwichtskunst. Feedback vanuit de politie op de Inspectie is dan cruciaal. Ook voor de Inspectie geldt dat zij niet zonder draadvlak en legitimiteit kan.

De politie heeft bepaald geen geringe maatschappelijke opdracht. Daarom is het belangrijk dat er een toezichthouder is die een vinger aan de pols houdt en zich tegelijkertijd bewust is van fundamentele uitdagingen. De kern van extern toezicht is niet tegenover elkaar staan, maar samen met de politieorganisatie werken aan een rechtvaardige en veilige samenleving met daarin goed politiewerk.

Over de auteurs



Dr. Eric Bervoets is senior inspecteur bij de Inspectie Justitie en Veiligheid, e.j.a.bervoets@inspectie-jenv.nl;

mr. Jeroen Obdam MSc in Policing is senior inspecteur bij de Inspectie voor Justitie en veiligheid, j.j.obdam@inspectie-jenv.nl. Zij schrijven dit artikel op persoonlijke titel.



Literatuur

Cachet, A. (1990). Politie en sociale controle. Arnhem: Gouda Quint.

Devroe E. e.a. (2020). Een algemeen kader voor toetsing van toezicht. Waarom is toezicht op de politie van belang? Editoriaal, *Cahiers Politiestudies*, Jaargang 2020-2, nr. 55, p. 7-22.

van Hall, M. (2022). Legitimiteit van de politie: Over het belang van procedurele rechtvaardigheid in Nederland. *Mens & Maatschappij*, 97(4), 402-436.

Inspectie Justitie en Veiligheid (2026) *Jaarbericht 2025*.

Muller, E. (2024). Politie in de democratische rechtstaat. In: E. Muller, N. Kop en E.J. van der Torre (Red.), *Politie: organisatie en functioneren van de politie in Nederland*, Wolters Kluwer, pp. 43-67.

Terpstra, J. en R. Salet (2022) Verantwoording over politie en politiewerk. Veranderingen en bedreigingen. In Schlössels, R.J.N.; Sillen, J.J.J.; Tinnevelt, R.B.J. (red.), *Naar een weerbare rechtsstaat*, pp. 257-270.