

# Editoriaal

## Een algemeen kader voor toetsing van toezicht

### Waarom is toezicht op de politie van belang?

Cahiers Politiestudies  
Jaargang 2020-2, nr. 55  
p. 7-22  
© Gompel&Svacina  
ISBN 978-94-6371-210-1



Elke Devroe<sup>1</sup>, Joery Matthys<sup>2</sup>, Tom Van den Broeck<sup>3</sup> en Lodewijk Gunther Moor<sup>4</sup>  
(gasteditoren)

---

---

Volgens het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het een kerntaak van de overheid om de veiligheid van haar burgers te waarborgen (artikel 1,2 en 5)<sup>5</sup>. De politie is bij uitstek een organisatie die met het waarmaken van deze kerntaak van de overheid is belast. De politie beschikt daarbij over verregaande bevoegdheden om de vrijheid van burgers in te perken, waarbij waar nodig eventueel geweld kan worden toegepast. In verband met die politionele geweldsaanwending vloeien er uit het 'recht op leven' van art. 2 EVRM ook verplichtingen voort omtrent het starten van een effectief (en onafhankelijk) onderzoek naar mogelijke schendingen van het recht op leven, in het bijzonder bij dodelijk geweldsgebruik (Thoonen & Duijst, 2015). Om vast te stellen en te evalueren of de politie deze kerntaak naar behoren vervult, is toezicht noodzakelijk. Dat maakt ook eventueel interveniëren mogelijk.

Verder is het toezicht op de politie van algemeen belang om de 'accountability' van het politiewerk te garanderen. Zulke verantwoordingsplicht vormt overigens een essentieel onderdeel van het concept *community policing*, in Nederland en België respectievelijk vooral gekend als gebiedsgebonden politiezorg en gemeenschapsgerichte politiezorg, en die in beide landen vooralsnog leidende en centrale begrippen vormen voor het politie- en veiligheidsbeleid. Kerngedachte is dat politie(optreden) afgestemd dient te zijn op de noden en behoeften van de bevolking, met inachtneming natuurlijk dat deze zaken niet altijd eenduidig of unaniem zullen worden geformuleerd, en dat

<sup>1</sup> Elke Devroe is hoofdredacteur van de reeks *Cahiers Politiestudies* en directeur van het Vlaams Vredesinstituut.

<sup>2</sup> Joery Matthys is universitair docent aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden.

<sup>3</sup> Tom Van den Broeck is commissarissen-auditor bij de dienst Enquêtes van het Comité P.

<sup>4</sup> Lodewijk Gunther Moor is algemeen redacteur van de reeks *Cahiers Politiestudies* en gewezen directeur bij de Stichting Maatschappij, Veiligheid en Politie (SMVP).

<sup>5</sup> In art. 1 van het EVRM staat de verplichting van lidstaten om zich te houden aan de rechten en deze toe te passen op iedereen binnen hun staatsmacht. De hier relevante rechten zijn: art. 2: 'Recht op leven' en art. 5: 'Recht op vrijheid en veiligheid'.

transparantie over het geleverde werk in dat verband aantoonbaar kan maken of deze afstemming daadwerkelijk gebeurde. Het garanderen van de veiligheid van de burger, en dit bij voorkeur volgens prioriteiten en verzuchtingen van burgers en samenleving, en dit zowel wat betreft de doelen als de wijze waarop deze worden nagestreefd (cf. de 'procedurele rechtvaardigheid'), verhoogt daarbij in principe de legitimiteit van politie (Feys & Verhage, 2019). Toezicht en controle vanuit dat perspectief dragen met andere woorden bij aan zulke legitimiteit. In deze zin vormt verantwoording, onder meer via toezicht en controle, manieren om de kwaliteit van de politiezorg en de politionele dienstverlening aan de burger van de politie te bewaken (Terpstra et al, 2015).

## 1. Wat zijn mogelijke knelpunten bij het interne en externe toezicht op organisaties?

### *Knelpunten intern toezicht*

Een mogelijk probleem van interne toezichthouders is dat zij in *een afhankelijke relatie* staan ten opzichte van het management (Prenzler & Ronken, 2001: 159). Zij brengen advies uit aan de korpsleiding waarbij het vervolgens aan het management is om te beslissen welke maatregelen er dienen te worden getroffen. Het is dan de vraag of overwegingen van veiligheid of kwaliteit van dienstverlening de doorslag geven bij deze besluiten. Bureaupolitieke motieven kunnen (te) gemakkelijk prevaleren, wat ten koste kan gaan van het publieke belang van veiligheid en adequate dienstverlening.

De Hoog (2013) wijst op het gevaar dat interne toezichthouders niet zozeer streng (willen) optreden, maar vooral aardig willen worden gevonden door het management. De Hoog is van oordeel dat een interne toezichthouder gevreesd en niet bemind moet worden door het management.

### *Knelpunten extern toezicht*

Havinga et al. (2015) hebben enkele knelpunten op een rijtje gezet welke bij extern toezicht opgeld kunnen doen. Een eerste knelpunt dat zij signaleren, is het risico op het *ontbreken van een onafhankelijke kritische houding* van de externe toezichthouder ten opzichte van de onder toezicht gestelde. De externe toezichthouder kan dan een te groot vertrouwen koesteren in het gevoel van verantwoordelijkheid van de onder toezicht gestelde. Een ander mogelijk probleem is een te sterke afhankelijkheid van informatie die door de onder toezicht gestelde wordt aangeleverd. Beide aspecten brengen een gevaar van inkapseling (*regulatory capture*) en vriendjespolitiek met zich mee. Docters van Leeuwen (2015) acht dit gevaar nog groter als er bij de externe toezichthouder een tekort is aan tijd, geld en vaktechnische kennis.

Ook hier geldt de eerder bij de knelpunten van het interne toezicht aangehaalde observatie van De Hoog (2013) dat ook een externe toezichthouder moet worden gevreesd en niet bemind door het management. Ook Rosenthal (2011: 440) die onderzoek verrichtte bij een aantal directeurs van toezichthoudende organen, stelde vast dat deze directeurs niet voor *'faint of heart'* of met andere woorden voor 'bangeriken' mochten doorgaan...

Een ander mogelijk knelpunt heeft betrekking op de zogenaamde *toezichtparadox*, zoals Havinga et al. (2015) de samenloop van onderling tegenstrijdige opvattingen

omschrijven. Na een incident is de roep om meer en beter toezicht sterk. Nadat er zich een tijd geen nieuwe incidenten in de betreffende sector hebben voorgedaan, verstomt deze roep en manifesteren zich pleidooien voor vermindering van toezicht.

Een deel van de geschetste knelpunten lijkt zich in elk geval sterker te kunnen manifesteren naarmate het toezichtorgaan zich (ook organisatorisch) dichter bij het betreffende departement bevindt. Is de toezichthouder onderdeel van het departement? Of is het toezicht meer op afstand van het departement georganiseerd, bijvoorbeeld in Nederland in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO)? Zo'n ZBO zou onafhankelijker van het departement kunnen functioneren en minder last hebben van de politieke waan van de dag. In België lijkt, althans alvast wat het externe toezicht betreft, hieraan meer voldaan in de vorm van een geheel aan de politie onafhankelijk toezichtorgaan, het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) (infra).

## 2. Beginselen van goed toezicht

In haar rapport *Toezien op publieke belangen* analyseert de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2013) dat in de afgelopen periode het externe toezicht in Nederland vooral werd besproken in het kader van:

- vermindering van lasten en kosten;
- naleven en handhaven van regelgeving;
- de politiek-bestuurlijke functie van toezicht.

De WRR acht dit kader veel te nauw en betoont zich een voorstander van een ruimer perspectief met vooral aandacht voor behartiging van de publieke belangen door toezicht. Met het benadrukken van lasten en kosten van toezicht is er onvoldoende aandacht voor de baten die toezicht met zich meebrengt.

De dominante oriëntatie op naleving en handhaving van regelgeving betekent volgens de WRR een verschraving van het toezicht. Het bevorderen van veiligheid staat niet voorop, maar het bevorderen van naleving van wet- en regelgeving. Deze laatste oriëntatie wordt nog versterkt door de sterke nadruk op de politiek-bestuurlijke functie van het externe toezicht. Externe toezichthouders dienen vooral de belangen van bestuur en beleid en houden sterk de ministeriële verantwoordelijkheid in het oog.

De WRR bepleit om in de beleidsvisie van de rijksoverheid op toezichtsvraagstukken juist vanuit die publieke belangen te vertrekken en meer aandacht te besteden aan de maatschappelijke opbrengsten en de effectiviteit van het toezicht. Dat vraagt ook om hernieuwde aandacht voor de onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording van externe toezichthouders, die een zelfstandig en professioneel oordeel moeten kunnen geven, zonder binding aan beleidsmatige en partijpolitieke belangen.

Hoe zou adequaat toezicht vertrekkende vanuit deze principes er dan verder kunnen uitzien? Vooral het handboek over accountability, toezicht en integriteit van het Agentschap over Drugs en Criminaliteit van de Verenigde Naties (het zgn. UNODC) kan hier inspirerend werken (UNODC, 2011). Opdat politie voldoende verantwoording kan afleggen, zijn er meerdere actoren en instituten nodig die elk met hun eigen rol kunnen verzekeren dat politie handelt in het publieke belang. Maar van cruciaal belang

hierbij is volgens het UNODC het hebben van een complementaire en onafhankelijke instelling die dit geheel overschouwt (UNODC, 2011: 49).

1. Zulke instelling dient daarbij *'full discretion'* oftewel de volle vrijheid en bevoegdheden te bezitten in het uitoefenen of uitvoeren van opdrachten en dit zonder enige supervisie of controle door een minister (UNODC, 2011: 49).
2. Deze onafhankelijkheid vereist ook een *'statutory underpinning'* of wettelijke basis (UNODC, 2011: 49, zie ook Rosenthal, 2011: 440).
3. Het controleorgaan dient rekenschap te geven na het geleverde werk (en niet voordien) aan een parlement (en dus niet aan de uitvoerende macht) (UNODC, 2011: 49). Kortom, extern toezicht hoort thuis bij een andere staatsmacht dan deze waar de politie onder ressorteert. In dat geval kan de scheiding der machten haar werk doen en houdt de wetgevende macht toezicht op de uitvoerende macht en op de bevoegde minister waaronder de gecontroleerde (politie)diensten ressorteren. Het is via deze constructie dat het toezicht het al vermelde publieke belang het best kan dienen. Waar het louter toezien op de naleving en handhaving van regelgeving als onvoldoende wordt beschouwd, richt extern toezicht zich omwille van het publieke belang ook en vooral op een 'kwaliteitscontrole' (Prenzler & Ronken, 2001: 176), in het bijzonder op de effecten en opbrengsten van het politieel functioneren, voor burger en samenleving. Het sluit daarbij aan op de in de inleiding al vermelde gemeenschapsgerichte oriëntatie van het politiewerk en het belang van de evaluatie en toezicht van het politiewerk in dat perspectief. Daarmee onderscheidt extern toezicht zich van loutere 'inspectie'. Waar inspectie eerder een aftoetsen van het bestaande (organisatorisch, regelgevend, functioneel) kader behelst, gaat extern toezicht daarom ruimer en dieper waarbij het aanbevelingen en adviezen kan verstrekken die dit kader zelf aanbelangen of overstijgen. Vanuit een *'early warning'* gedachte gaat het hier ook om het vroegtijdig kunnen signaleren van knelpunten, zo ook over bestaande wet- en regelgeving indien die de werking van de gecontroleerde organisatie negatief zou kunnen beïnvloeden.
4. De instelling die onafhankelijk toezicht houdt, moet voldoende financiering krijgen, onafhankelijk van het politiebudget.
5. Toezichthouders moeten vrij zijn om onwelkome boodschappen te kunnen rapporteren, en dit zonder vrees hun job daardoor te kunnen verliezen (Rosenthal, 2011: 440). Voor de geloofwaardigheid van het toezicht moeten toezichthouders daarom onpartijdig en onafhankelijk van het veld en van het bestuur kunnen functioneren. Daarom is een eerlijk en transparant aanwervingsproces van toezichthouders noodzakelijk en dit op basis van verdienste dan via politieke of enig andere affiliatie (UNODC, 2011: 49). Er dient ook een voldoende aantal toezichthouders te worden gehandhaafd (Rosenthal, 2011: 442). Onvoldoende rekrutering kan wijzen op te weinig politieke wil om effectief toezicht te verzekeren (UNODC, 2011: 50).
6. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat wie volledig onafhankelijk van de gecontroleerde organisatie wil staan, er geen directe impact op kan hebben. Het publiek maken van onderzoeksbevindingen en desgevallend ter zake doende aanbevelingen vormen dan ook een belangrijk beleidsinstrument van een extern toezichtsorgaan.

Hierbij wordt meer gesteund op ‘invloed’ dan op formele ‘macht’. Deze informatie kan de borging van de publieke belangen ondersteunen en voeden. De rapportage over de al dan niet opvolging van deze aanbevelingen door de betrokken diensten maakt deel uit van een beleidscyclus die deze impact kan versterken. In die zin komt de opvolging van aanbevelingen tegemoet aan de problematiek van de beschreven toezichtsparadox: het houdt thema’s, ook na de actualiteit, levend en relevant. Een jaarverslag wordt openbaar toegelicht in het parlement en dat draagt verder bij aan het debat over wat het meest effectieve en doelmatige toezicht kan zijn.

7. Stippen we hier nog aan dat het WRR (2013: 150-151) hierbij nog aandacht heeft voor de verhouding en relatie tussen eventuele interne en externe toezichthouders. Voor het beoordelen en het verbeteren van de effectiviteit en de doelmatigheid van de toezichtinterventies zijn volgens het WRR nl. informatie-uitwisseling en kennisinfrastructuur tussen externe (en interne) toezichthouders aanbevolen. Deze kan in het teken staan van de lerende organisatie, waarbij het in de eerste plaats aan de organisatie zelf is om interne mankementen te (leren) detecteren en te remediëren. Het extern controleorgaan ondersteunt en ziet toe op dit leerproces.

### 3. Toezicht en controle in Nederland: een korte situering

In de bijdrage van Devroe (kadertekst) komt het toezicht op politie in Nederland en in België uitgebreid aan bod. Hierbij, wij wijze van inleiding, reeds een aantal basisprincipes. De politie handelt altijd in ondergeschiktheid aan het gezag. Voor het handhaven van de openbare orde en hulpverlening is het gezag in handen van de burgemeester. De officier van justitie is gezagsdrager ten aanzien van het opsporen van strafbare feiten. De politie legt verantwoording af aan het gezag. Op deze wijze maakt het gezag onderdeel uit van het stelsel van toezicht en waarborgen. De burgemeester legt verantwoording af aan de gemeenteraad voor het optreden van de politie ten aanzien van de openbare orde. De minister van Justitie en Veiligheid legt verantwoording af aan het parlement voor het optreden van de politie in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde onder gezag van de officier van justitie en taken ten dienste van justitie.

Een van de aanbevelingen van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (2017) is het toezichtregime meer efficiënt en effectief te maken. De commissie had daarbij ook voor ogen een meer reflectieve en lerende houding bij de politie te bevorderen. De minister van Justitie en Veiligheid (2018) reageert hierop in een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal over toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie.

Voor wat betreft het *interne toezicht* geeft de minister aan dat de politie over een sterk intern toezicht dient te beschikken met als uitgangspunt dat de politie haar eigen strengste criticaster moet willen zijn.

Voor wat betreft het *externe toezicht* op de politie, maar binnen het departement van Justitie en Veiligheid, zet de minister een beweging op gang om de Inspectie Justitie en Veiligheid te laten aansluiten bij wat op rijksniveau geldend is voor grote overheidsorganisaties. De kern van toezicht op grote overheidsorganisaties is het beoordelen van de continuïteit, doelmatigheid en rechtmatigheid. Grote overheidsorganisaties zijn veelal zelfstandige bestuursorganen (ZBO’s) of agentschappen. De politie past hier niet geheel

en al bij. Zij is een *sui generis* organisatie die zich niet laat vergelijken met bijvoorbeeld een ZBO. Volgens de minister is daar gezien het bijzondere karakter van de politie bewust voor gekozen. Operationeel werkt de politie onder verantwoordelijkheid en aansturing van het gezag. In overeenstemming met een ZBO zegt de minister geringe invloed te hebben op de uitvoering van politietaken.

Maar de minister zegt beheersmatig veel dichter bij de politie te staan dan doorgaans bij een ZBO het geval is. De minister stelt de jaarstukken van de politie vast en de korpschef is ondergeschikt aan de minister en legt aan de minister verantwoording af over leiding en beheer. Er is hier geen sprake van toezicht in juridische zin, maar de minister is wel in staat om de wijze waarop de korpschef invulling geeft aan het beheer van de politie te beoordelen.

In wat volgt komen drie elementen van het systeem van toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie aan de orde: de rol van de politie, de rol van de minister van Justitie en Veiligheid en de rol van externe toezichthouders.

### ***Intern toezicht bij de politie***

Het interne stelsel van toezicht bij de politie is ingericht volgens het *tree lines of defence model*. De eerste lijn wordt verzorgd door de lijnorganisatie, iedere eenheid van de politie en het Politiedienstencentrum beschikt over een control afdeling (operationele controle, financiële controle en bedrijfsvoering controle). Op het niveau van de korpsleiding wordt de tweede lijn verzorgd door de korpscontroller. En de derde lijn is in handen van de afdeling Concernaudit ook op het niveau van de korpsleiding. De afdeling Concernaudit verzorgt operationele audit, financiële audit en ICT-audit.

Daarnaast is er een Auditcommissiepolitie die toezicht houdt op de werking van het stelsel van intern toezicht en het functioneren van iedere laag daarbinnen. De Auditcommissiepolitie adviseert de korpschef over het auditjaarplan en de focus in het risicomanagement in de drie lagen van interne controle en toezicht. Ook adviseert de Auditcommissie over:

- de voorgenomen aanpak van de grote strategische risico's voor het beheer van de politie, zoals nieuwe ICT-projecten en programma's met een fors budget;
- substantiële risico's in de opbouw van het personeel;
- aandachtspunten die de externe accountant aanwijst als voorwaardelijk voor een *in control statement*.

Dicht bij de werkvloer verzorgt de vertrouwenspersoon een belangrijke interne waarborg bij de politie. De vertrouwenspersoon kan tijdig reageren op ontwikkelingen bij de politie en ervoor zorgen dat de politie als responsieve werkgever kan optreden. Iedere eenheid bij de politie beschikt over een Commissie van Toezicht op de Arrestantenzorg. De leden van deze commissies bestaat uit burgers die worden benoemd door de chef van de betreffende eenheid. De commissie heeft gevraagd en ongevraagd toegang tot de arrestantencomplexen, mag met arrestanten spreken. De commissie rapporteert gevraagd en ongevraagd aan de chef van de eenheid.

### ***Rol van de minister van Justitie en Veiligheid***

De minister van Justitie en Veiligheid is politiek verantwoordelijk voor het beheer van de politie. De minister heeft daarbij ambtelijke ondersteuning van het Directoraat-Generaal Politie en Veiligheidsregio's, dat toeziet op de daadwerkelijke uitvoering van het beheer. Binnen dit directoraat-generaal is de afdeling Toezicht en Bestuurlijke Informatie hiermee belast. Deze afdeling kijkt naar de continuïteit en toekomstbestendigheid van de politie, de doelmatigheid van de taakuitvoering, de rechtmatigheid van het handelen van de politie en het functioneren van het politiebestedel. Binnen het departement houdt de Directie Financieel-Economische Zaken toezicht op het stelsel van het financieel beheer van de politie.

### ***Externe toezichthouders: inspecties***

Buiten de politie, maar wel binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid, functioneert de Inspectie Justitie en Veiligheid. Deze inspectie verzorgt toezicht op het politieonderwijs, de kwaliteitszorg van de politie en op de taakuitvoering van de politie. Bij het toezicht op de taakuitvoering houdt de Inspectie Justitie en Veiligheid rekening met de opdrachten van het gezag aan de politie. Het toezicht van de inspectie kan ook betrekking hebben op beheer, toerusting, *governance*, samenwerking en informatiehuishouding. Andere inspecties die van belang zijn voor het toezicht op de politie zijn de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Het Bureau ICT Toetsing is gericht op nieuwe projecten bij de overheid en dus ook de politie met een ICT-component van meer dan 5 miljoen euro.

### ***Externe toezichthouders buiten de sfeer van de departementen***

De Algemene Rekenkamer en de Nationale Ombudsman zijn hoge colleges van staat die een toezichthoudende rol hebben op de politie. De Algemene Rekenkamer controleert de overheidsuitgaven op doelmatigheid en rechtmatigheid, ook die van de politie. De Nationale Ombudsman oordeelt niet alleen over de rechtmatigheid van het overheids-optreden, maar ook de behoorlijkheid daarvan. Dit kan naar aanleiding van een klacht van een burger, maar ook op eigen initiatief.

De Autoriteit Persoonsgegevens ziet toe op de verwerking van persoonsgegevens en politiegegevens. Zij kan klachten behandelen. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft als contactpunt bij de politie een functionaris voor gegevens bescherming.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid kan na incidenten onderzoek verrichten met als doel het lering trekken voor de toekomst. Dit kan de politie ook aanbelangen.

### ***Overige actoren***

Klokkenluiders en (research-)journalistiek kunnen in het kader van toezicht op de politie belangrijke signalen afgeven. Dat geldt ook voor wetenschappelijk onderzoek naar de politie. En ook kunnen internationale actoren toezicht houden op de politie. Denk aan de Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties en *the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment*.

#### 4. Toezicht en controle in België: een korte situering

Het toezicht en de controle op de politiediensten in België is ruim en divers (Berkmoes, 2014). Er is in de eerste plaats de wetgever die, bijvoorbeeld via de Wet op het politieambt, de (reikwijdte en beperking van de) opdrachten en bevoegdheden van politie bepaalt. Vervolgens zijn er de politieke overheden zowel als de politieoverheden die (zowel voor de gerechtelijke als bestuurlijke politie) toezicht houden. Verder is er het administratieve toezicht. Ook evaluatieorganen zoals de federale politieraad oefenen volgens Berkmoes (2014: 109) een vorm van toezicht uit. Daarnaast kan men met klachten over politie nog terecht bij de ombudsmannen van de steden en gemeenten alsook deze op federaal niveau. Wat deze laatste betreft, werd recentelijk nog specifiek voor integriteitschendingen, de zogenaamde ‘klokkenluidersregeling’, de mogelijkheid voor melding uitgebreid (van enkel federale ambtenaren naar alle politieambtenaren) en tegelijkertijd de bevoegdheid tot het onderzoek daaromtrent overgeheveld naar het Comité P (infra)<sup>6</sup>.

Wanneer we naar de eigenlijke intern en externe toezichts- en controleorganen als organisatie kijken, kunnen we als het ware een vorm van drietrapsraket ontwaren waarbij de drie onderdelen elk op hun wijze en op hun niveau toezicht en controle verzekeren.

##### *Dienst Intern Toezicht*

Er is ten eerste de interne controlefunctie bij zowel de lokale politiezones als de federale politie. Voor de lokale politie is het de korpschef die, onder gezag van de burgemeester en het politiecollege, het toezicht uitoefent en bepaalt hoe bijvoorbeeld met de behandeling van klachten over de werking wordt omgegaan<sup>7</sup>. Afhankelijk ook van tegen wie de klacht is gericht, zal het de korpschef zelf, de officieren of afdelingshoofden dan wel een, daartoe speciaal opgerichte, aparte Dienst Intern Toezicht (DIT) zijn die de klacht zal onderzoeken. Ook voor de federale politie werd gaandeweg tot de oprichting van zulke DIT's overgegaan. Deze vallen onder de commissaris-generaal en zijn directeurs-generaal. Waar voor de politiehervorming in België<sup>8</sup> deze functie vooral ‘in de hiërarchische lijn’ werd uitgeoefend en in de praktijk veeleer was gericht op individuele disfuncties *sensu stricto*, wordt dit sinds de rondzendbrief CP3<sup>9</sup> verbreed tot het ruimere concept van ‘internal control’ *sensu lato* waarbij vooral aan ‘organisatiebeheersing’ wordt gedaan. Hierdoor wordt de controlefunctie meer in de organisatie en het beleid van de organisatie ingebed. Door middel van onder meer een ruimer opvolgsysteem kan worden nagegaan of de doelstellingen van de organisatie, in de dagelijkse basisfunctionaliteiten

<sup>6</sup> De wet van 15 september 2013 ‘betreffende de melding van een veronderstelde integriteitschending in de federale administratieve overheden door haar personeelsleden’ (B.S. 4 oktober 2013) werd op 8 mei 2019 (B.S. 17 juni 2019) uitgebreid tot de geïntegreerde politie. In art 2 van deze wet staat “de door deze wet aan de federale ombudsmannen toegewezen bevoegdheden worden uitgeoefend door het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten bedoeld in de organieke wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse wanneer een veronderstelde integriteitschending wordt door een politieambtenaar gemeld”.

<sup>7</sup> Art. 44 en 45 Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.

<sup>8</sup> Omzendbrief POL 48 van 6 juli 1994 betreffende de inrichting van een dienst “ Intern Toezicht “ bij de korpsen van gemeentepolitie, B.S. 07 juli 1994.

<sup>9</sup> Rondzendbrief CP3 van 29 maart 2011 betreffende organisatiebeheersing in de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 21 april 2011.



bijvoorbeeld, wel worden bereikt. Dat kan via risicoanalyses gebeuren. Zulke evolutie kan zeker mee antwoorden bieden aan de hier geschetste vereisten van goed toezicht zoals het overstijgen van het louter individuele gegeven, de ruimere aandacht voor het publieke belang, de early warning gedachte etc. Een controle dicht bij de dagelijkse werking kan ook bijdragen tot de idee van een 'lerende organisatie'. Vele politiezones alsook de federale politie maken een jaarverslag op, waarbij de werking en de resultaten van het intern toezicht ook aan bod (kunnen) komen. Desondanks blijven de controle-activiteiten en de personen die deze uitvoeren, het woord Intern Toezicht zegt het zelf, intern de organisatie liggen wat mogelijk vragen kan oproepen bij de onpartijdigheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de interne hiërarchie ervan.

### ***Algemene Inspectie van de Federale Politie en van de Lokale Politie***

Het is in die optiek ook dat de Belgische wetgever en beleidsverantwoordelijken nog andere toezichtsmechanismen en -organismen heeft voorzien. Via het Octopusakkoord over de politiehervorming werd in de wet op de geïntegreerde politie ook de oprichting van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie (AIG) opgenomen. Historisch gezien bestond er in de schoot van de voormalige Rijkswacht al een inspectieorgaan. Deze AIG wordt als een onafhankelijk controleorgaan omschreven dat onder de uitvoerende macht valt<sup>10</sup>. De opdrachten van de AIG situeren zich onder meer in het domein van de klachtonderzoeken, in de controle van de toepassing van de wetten en reglementeringen en van de normen en standaarden alsook in de breder gerichte auditfunctie waar de optimalisering van de werking van de politie opnieuw op de voorgrond treedt. Waar de aftoetsing van bestaande normen en standaarden zich eerder binnen een klassieke inspectiefunctie situeert, kan de auditfunctie het breder gesitueerde publieke belang in ogenschouw nemen. Ook deze organisatie maakt een jaarverslag op. Het is wel zo dat de medewerkers van de AIG, hetzij als operationeel personeel hetzij als burgerpersoneel, uit de politiediensten komen. Zij kunnen steeds terug naar de politie.

### ***Vast Comité van Toezicht op de politiediensten***

Indien men de AIG als de spreekwoordelijke tweede trap van de controlefunctie zou kunnen begrijpen, vormt het Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) de derde trap en het sluitstuk van het geheel. Als volledig extern toezichts- en controleorgaan staat het los van zowel politie als van de uitvoerende macht (minister van Binnenlandse zaken, burgemeester, politiecollege,...). Het Comité P werd dan ook opgevat als een parlementair orgaan dat voor de wetgevende macht werkt. De oprichting ervan maakte deel uit van een destijds in de jaren 1990 ruimer geheel aan aangekondigde maatregelen op het vlak van politie en justitie (cf. het zgn. Pinksterplan van 5 juni 1990). Het werd geconcipeerd mede uit relatieve onvrede met de toen bestaande en als ontoereikend aangevoelde politionele toezichtsmechanismen (Van Oustrive et al, 1992: 319)<sup>11</sup>. Het ruimere beleidsmatige kader werd toen al meegegeven<sup>12</sup> via de opdracht

<sup>10</sup> Art. 5 van de Wet van 15 mei 2007 op de Algemene Inspectie en houdende diverse bepalingen betreffende de rechtspositie van sommige leden van de politiediensten, B.S. 15 juni 2007.

<sup>11</sup> Ook wat betreft de inlichtingendiensten leefde hetzelfde gevoel, met de oprichting van een onafhankelijk controleorgaan op de inlichtingendiensten, oftewel het 'Comité I' als gevolg.

<sup>12</sup> De wet luidt vandaag als de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het Coördinatieorgaan voor de dreigingsanalyse. In 2004 werd het toezicht uitgebreid op de

om toe te zien zowel op de doelmatigheid en coördinatie van de politiediensten als op de wijze dat de fundamentele rechten en vrijheden daarbij worden nageleefd en actief gestimuleerd (Berkmoes, 2014: 11). Vanuit dit perspectief behandelt het Comité P klachten van burgers en politiemensen en voert het ruimere toezichtsonderzoeken over tal van thema's. Ook maakt het Comité P een jaarverslag op en formuleert (daarin) vaak aanbevelingen. Deze aanbevelingen kennen ook een periodieke opvolging<sup>13</sup>. Het onderzoek van deze klachten kan het Comité P zelf uitvoeren dan wel delegeren naar de andere toezichtsinstanties, in de praktijk, vaak de interne toezichtsdiensten van de federale of lokale politie. Dit kan worden gekaderd in de optiek van zowel het 'lijndenken' (Bruggeman et al., 2009) als dat van de 'lerende organisatie' (supra) en bevordert ook de aangehaalde kennisuitwisseling tussen interne en externe organen. Desgevallend kan het daarna een zgn. 'marginale' controle uitvoeren over hoe dit interne klachtonderzoek is verlopen. In die zin wordt ook toezicht uitgeoefend op de andere controle-instanties.

Via de onderzoeksdienst van het Comité P (de zgn. dienst Enquêtes) worden ook strafrechtelijke onderzoeken gevoerd naar vermeende inbreuken waar politiemensen en ambtenaren met politiebevoegdheden zijn bij betrokken. In dat geval werkt deze dienst Enquêtes, omwille van de scheiding der machten, onder leiding en controle van de rechterlijke macht. De dienst Enquêtes bestaat uit gedetacheerde politieambtenaren dan wel uit statutaire ambtenaren afkomstig van zowel binnen als buiten de politie. Door deze 'statutarisering' van een deel van de medewerkers is er voor hen geen link (meer) met de politieorganisatie<sup>14</sup>. Het Comité P rapporteert over haar werking en haar onderzoeksbevindingen via een jaarrapport en allerhande publicaties ter zake.

Omwille van de onafhankelijke organisatorische inbedding buiten de politie of de uitvoerende macht, omwille van de ruime opdrachten en omwille van de niet-politie achtergrond van een aantal van zijn medewerkers draagt dit orgaan maximale mogelijkheden in zich om de beschreven beginselen van goed toezicht te kunnen toepassen.

Voor de oriëntatie op het publieke belang valt hierbij op. De resultaten die de politiediensten behalen ten behoeve van maatschappij en burger, bepalen in die optiek voor het Comité P of de politie al dan niet 'goed' functioneert. Het is vanuit zijn zgn. 'observatoriumfunctie' dat het Comité P voortdurend aandacht besteedt, "niet enkel aan de vraag of de politie doeltreffend werkt, maar ook of haar optreden legitiem is, integer en conform aan de normen en gerechtvaardigde verwachtingen van een Rechtstaat in een democratische samenleving" (Vast Comité P, 2008: 8).

### ***Controleorgaan op de Politionele Informatie***

Specifiek voor de controle op de politionele verwerking van gegevens werd ten slotte een aparte toezichthouder opgericht met als naam Controleorgaan op de politionele

---

veiligheidsdiensten en -agenten die werken voor de openbare vervoersmaatschappijen in de uitvoering van hun opdrachten. Het toezicht op het Coördinatieorgaan (OCAD) kwam er n.a.v. de oprichting ervan in 2006.

<sup>13</sup> Elk jaarverslag formuleert aanbevelingen n.a.v. de gevoerde toezichtsonderzoeken. Voor een overzicht van de aanbevelingen 2002-2010, zie Jaarverslag 2010. Voor bv. de opvolging van aanbevelingen m.b.t. het politionele onthaal, zie Jaarverslag 2012.

<sup>14</sup> Desalniettemin rezen er door de detacheringspraktijk voordien wel vragen over de vermeende onafhankelijkheid van deze instelling. Voor meer toelichting zie o.m. Berkmoes: 2014: 112.

informatie (COC)<sup>15</sup>. Hieraan wordt in dit Cahier een afzonderlijke bijdrage gewijd door Frank Schuermans. Dit orgaan gaat over de verwerking van persoonsgegevens door de geïntegreerde politie en door de AIG alsook over de verwerking van passagiersgegevens door de Passagiers Informatie Eenheid (De Raedt et al, 2019: 233). Daarbij wordt vooral controle uitgeoefend op de verwerking van de informatie en gegevens die opgeslagen worden in de Algemene Nationale Gegevensbank (ANG.). Er is daarbij toezicht op de toepassing van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (Wet bescherming persoonsgegevens – GDPR) door de geïntegreerde politie. Het orgaan neemt eveneens een onafhankelijke positie in, verbonden aan de wetgevende macht, heeft een onderzoeksdienst en behandelt ook klachten. Daarnaast kan het op eigen verzoek of op vraag adviezen uitbrengen over het politionele informatiebeheer. Het orgaan kan dus ruim gaan en daarbij het publieke belang dienen. In die zin draagt ook deze dienst de mogelijkheden in zich de beschreven beginselen van goed toezicht te kunnen realiseren.

Gezien de vele nieuwe surveillancetechnologieën die worden ontwikkeld en toegepast door de politie en waarbij veel persoonsgegevens worden verwerkt, kan het belang van deze nieuwe dienst niet worden overschat. Rosamunde van Brakel gaat in haar bijdrage in dit nummer dieper in op de vraag of de huidige toezichtsmaatregelen op de (lokale) politie in België, en in het bijzonder via de werking van dit controleorgaan, voldoende (kunnen) zijn om de risico's van nieuwe technologieën zoals via de zgn. *'predictive policing'* goed in te schatten en op te vangen.

Ten slotte vergeten we vooral niet dat het in een democratische samenleving en rechtstaat het vaak ook en vooral de burger is, of moet kunnen zijn, die door oproepen, meldingen, opinies en desgevallend mogelijke klachten impact heeft op de politiewerking en zo rechtstreeks of onrechtstreeks een vorm van toezicht en controle uitoefent.

## 5. Bijdragen aan dit Cahier

Eerst en vooral komen een aantal internationaal georiënteerde artikelen aan bod, en bijdragen die de algemene context schetsen. In tweede instantie vinden Belgische bijdragen een plaats gevolgd door artikelen over de Nederlandse situatie en praktijk.

In de kadertekst 'Wie bekijkt wie en wie bewaakt wie?' schetst **Elke Devroe**<sup>16</sup> een inventaris van diensten (zowel intern als extern de politie) die toezicht houden op politie zowel in België als in Nederland. Toezicht is het borgen van democratische *legitimatie* van een stelsel of een orgaan. De definitie van de Commissie-Holtslag (1998) wordt in deze bijdrage als uitgangspunt genomen: 'Toezicht betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.' De theoretische toezichtsmodaliteiten (ook wel kerncompetenties genoemd) 'informatie', 'beoordeling (evaluatie)' en 'interventie' moeten samen aanwezig zijn om van toezicht te kunnen spreken. Gekeken wordt welke toezichtsorganisatie welke competentie(s) kreeg toegewezen. In deze bijdrage wordt inzicht geboden in de toezichthoudende instanties

<sup>15</sup> Door art. 41 van de Wet van 18 maart 2017 (B.S. 28 maart 2017) op het Politioneel Informatiebeheer wordt dit controleorgaan opgericht bij de Commissie ter bescherming van de private levenssfeer. Na de nieuwe wet van 30 juli 2018 (B.S. 5 september 2018) op de gegevensbescherming (GBW) wordt het een onafhankelijk orgaan, eveneens verbonden aan de wetgevende macht (De Raedt et al, 2019: 233).

<sup>16</sup> Elke Devroe is hoofdredacteur van de reeks *Cahiers Politiestudies* en directeur van het Vlaams Vredesinstituut.

op de politie in een *vergelijkend perspectief* tussen beide landen. De kadertekst geeft veel details over elke dienst en voorziet een algemeen besluit met enkele aanbevelingen.

Een tweede bijdrage, ‘Overseeing prediction. The unavoidable paradox of providing oversight mechanisms for future-oriented predictions’ van de hand van **Joery Matthys** en **Vlad Niculescu-Dinca**<sup>17</sup>, betreft een Engelstalige bijdrage. Het gebruik van technologie wordt daarin naar voren geschoven als een belangrijke katalysator van veranderingen in ordehandhaving. Dit creëert opportuniteiten, maar tevens uitdagingen binnen toezicht, zeker vanuit het oogpunt van algoritmische verantwoording en transparantie. De auteurs geven een overzicht van de toezichtconstellatie van het Criminaliteit Anticipatie Systeem (CAS) in Nederland, als voorbeeld van ‘predictive policing’, en concluderen dat de mogelijkheden tot toezicht wel degelijk aanwezig zijn, maar dat deze in de praktijk niet specifiek is gericht op CAS, behalve indien ook de media en de academische wereld worden meegenomen als actoren van toezicht. Een mogelijke verklaring is dat predictive policing als een natuurlijke en vrijwel deterministische evolutie wordt gezien, terwijl de auteurs naar voren schuiven dat het beter bekeken zou worden als een flexibel socio-technisch proces. Bekeken vanuit dit oogpunt is het systeem gebaat bij zowel meer a priori transparantie van de algoritmes als bij een grotere focus op toezicht op de effectiviteit van predictive policing.

De bijdrage ‘Bescherming van persoonsgegevens bij verbonden politionele databanken’ van **Els De Busser**<sup>18</sup> zoomt in op persoonsgegevensbescherming in grote databanken. Op niveau van de EU en haar lidstaten is het landschap van databanken die werden opgericht voor het doel van strafrechtelijke onderzoeken behoorlijk uitgebreid. Twee databanken die voor asiel- en migratiedoeleinden werden opgezet, werden intussen onder voorwaarden toegankelijk gemaakt voor politiediensten en breidden dit landschap uit. De EU-verordening inzake interoperabiliteit van mei 2019 zorgt ervoor dat een centrale zoekfunctie dit geheel van databanken aan elkaar zal verbinden. Dit roept echter enkele cruciale vragen op in het kader van persoonsgegevensbescherming. Deze bijdrage gaat in op de vraag hoe het noodzakelijkheids- en proportionaliteitsbeginsel – twee basisregels van persoonsgegevensbescherming – gerespecteerd worden bij het gebruiken van de centrale zoekfunctie in dit nieuwe interoperabiliteitsregime.

Tot zover de bijdragen die meer internationaal zijn opgezet. Voor België volgt een eerste reeks bijdragen. Een eerste in dit rijtje is de bijdrage ‘Toezicht op het politioneel gebruik van geweld’ van de hand van **Jeroen Woest** en **Tom Van den Broeck**<sup>19</sup>. Het gebruik van dwang en geweld door politie kan enkel mits wettige reden en dient steeds proportioneel en subsidiair te zijn. Indien dit niet het geval is, ondermijnt dit de legitimiteit van politie. Onderzoek naar het politionele gebruik van dwang en geweld is daarom van groot belang en vormt een essentieel onderdeel van het globale toezicht en de controle op politie. In dat verband onderzocht het Belgische Vast Comité van Toezicht op de politiediensten (Comité P) de problematiek van politiegeweld zonder wettige reden. Daartoe werd een staal van dossiers ter zake uit de databank van het Comité P geanalyseerd. Hierbij werd een ruime definitie van politiegeweld gehanteerd en werden hoofdzakelijk drie factoren onderzocht die het politionele geweld kunnen verklaren en duiden, nl. individuele,

<sup>17</sup> Vlad Niculescu-Dinca is universitair docent aan het Institute of Security and Global Affairs van de Universiteit Leiden.

<sup>18</sup> Els De Busser is universitair docent aan de Universiteit Leiden.

<sup>19</sup> Namens het Comité P, commissarissen-auditor van de dienst Enquêtes van het Comité P.

situationele en organisatorische componenten. Na een analyse werd afgesloten met conclusies en aanbevelingen voor het beleid maar ook voor verder onderzoek.

Een volgende bijdrage, ‘Een (ver)nieuw(de) actor in het Belgische systeem van extern politieel toezicht: het Controleorgaan op de Politie Informatie (COC)’ van **Frank Schuermans**<sup>20</sup>, beschrijft de werking van het COC, een sinds 1998 bestaand extern toezichtsorgaan op de politie dat zich specifiek focust op de politie informatie-huishouding. Sedert respectievelijk 2014 en vooral 2018, met de nieuwe Europese en nationale privacyregels, heeft het een belangrijke organisatorische, juridische en inhoudelijke metamorfose ondergaan. Het binnen de geïntegreerde politie nog relatief onbekende orgaan is inmiddels in snel tempo zijn stempel aan het drukken op het thema van de politie informatiehuishouding in al zijn aspecten: efficiëntie, effectiviteit en legaliteit. Vooral het domein van de gegevensbescherming doet in de dagelijkse politiewerking meer en meer zijn intrede. Het COC is ook op dat vlak de waakhond bij uitstek, treedt adviserend en consulterend op, maar kan ook dwingend en corrigerend handelen en doet dat inmiddels in de dagelijkse praktijk.

Een zesde bijdrage, ‘De toepassing van gemeentelijke administratieve sancties en het toezicht op de handhaving van inbreuken door vaststellende ambtenaren. Een beschrijving van de Mechelse praktijk’ door **Werner Van Herle**<sup>21</sup>, behandelt het toezicht op andere ambtenaren dan politie, namelijk de vaststellende ambtenaren in het kader van de GAS-wetgeving. De gemeentelijke administratieve sancties geven lokale besturen de mogelijkheid om de openbare orde via een eigen handhavingsbeleid te garanderen. Onder bepaalde voorwaarden kan de gemeenteraad lokale ambtenaren machtigen om GAS-inbreuken vast te stellen en zo de handhavingscapaciteit verhogen. Het is cruciaal dat er voor de GAS een maatschappelijk draagvlak blijft en dat kan alleen indien de burger het opleggen van administratieve boetes als legitiem ervaart. Daarom moeten steden en gemeenten op een verstandige manier omgaan met de GAS door een kwalitatief bestuurlijk handhavingsbeleid uit te bouwen. Dit artikel beschrijft de handhavingspraktijk van de stad Mechelen, waar bestuurlijk handhaven een essentieel onderdeel is van het lokale integrale veiligheidsbeleid. Verder wordt de manier waarop de vaststellende ambtenaren worden geselecteerd, ingezet en aangestuurd, beschreven. Uiteindelijk zal dit artikel inzicht en duiding geven over de opvolging van hun dagelijks handelen, aangezien een specifieke wettelijke regeling, die het toezicht op hun functioneren regelt, niet bestaat.

Zoals reeds aangekondigd zoomt de bijdrage ‘Een reflectie over het huidige toezicht van het gebruik van surveillancetechnologie door de lokale politie in België’ van **Rosamunde van Brakel**<sup>22</sup> dieper in op de vraag of de huidige toezichtsmaatregelen op de lokale politie in België voldoende zijn om nieuwe technologische ontwikkelingen aan te pakken en biedt een reflectie over hoe dit kan worden verbeterd. Is het traditioneel kader dat toezicht op de politie regelt voldoende om de risico's van nieuwe technologieën op te vangen?

<sup>20</sup> Frank Schuermans is lid-raadsheer in het Controleorgaan op de Politie Informatie, advocaat-generaal bij het Hof van Beroep in Gent, praktijk-assistent aan de Universiteit Gent, Faculteit recht en Criminologie, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP); PIXLES (het Interdisciplinair kennis- en onderzoeksplatform van de Universiteit Gent en staat voor ‘*Privacy, Information Exchange, Law Enforcement and Surveillance*’).

<sup>21</sup> Werner Van Herle is criminoloog en afdelingshoofd preventie en veiligheid van de stad Mechelen.

<sup>22</sup> Rosamunde van Brakel is onderzoeksprofessor Law, Science, Technology & Society Studies aan de Vrije Universiteit Brussel.

In zijn bijdrage 'Toezicht en controle op de private veiligheid in België' gaat **Marc Cools**<sup>23</sup> na hoe het toezicht en de controle op de private veiligheid in België is georganiseerd. Vooreerst staat hij stil bij een mogelijke definitie van de private veiligheid 'as such', beperkt tot de bewakingsondernemingen. Vervolgens worden ook de concepten toezicht en controle verduidelijkt waaronder het parlementair toezicht. Het huidige wettelijke kader, zoals bepaald door de wet van 2 oktober 2017 op de private en bijzondere veiligheid, laat de auteur toe te verwijzen naar de uitvoerende administratieve controle. Deze heeft naar zijn mening in hooforde betrekking op het vergunningsstelsel, de persoonsvoorwaarden en de opdracht van de inspecteurs en de sanctieambtenaren. Ook zal er worden verwezen naar de sancties die kunnen worden opgelegd als gevolg van de controle. De auteur sluit af met de mogelijke toekomstige rol van de 'adviesraad inzake private veiligheid'. In deze context wordt het standpunt met betrekking tot het toezicht en de controle van de Beroepsvereniging van Bewakingsondernemingen toegelicht en over de grens gekeken naar de aanpak in Frankrijk en de aldaar functionerende '*Conseil National des Activités Privées de Sécurité*'.

Vervolgens komen de Nederlandse bijdragen aan bod. In hun artikel 'Sturing van de Nationale Politie. Op zoek naar nieuw evenwicht' belichten **Heinrich Winter**<sup>24</sup> en **Johan de Kruijf**<sup>25</sup> het beheer op de politie na de politiehervorming in Nederland. Eén van de gevolgen van de hervorming was, volgens de auteurs, dat de zeggenschap over het beheer van de politie werd gecentraliseerd, tegen de in Nederland bestaande trend van decentralisatie in. Voor dit artikel ligt het accent op de gevolgen van de reorganisatie voor de beheertaken van de politie, waarbij de sturing op het beheer van de politie door de minister van Justitie en Veiligheid centraal staat. Aan de orde komt allereerst de juridische vormgeving van de Nationale Politie, die de kaders bepaalt voor de sturingsrelatie. Daarna worden achtereenvolgens besproken: de sturingsrelatie tussen minister en Korpschef, de hoofdlijnen van de sturingsrelatie en de invulling van de sturing met bijzondere aandacht voor de positie van de korpschef en de aanwijzingsbevoegdheid van de minister, de analyse van de evaluatiecommissie en de reactie van de minister op de aanbevelingen op het punt van sturing.

De volgende bijdrage, 'Van publieke veroordeling naar professionele beoordeling' van **Marieke Vonk**<sup>26</sup>, gaat over het stelsel geweldaanwendingen voor politieambtenaren. De politie werkt aan een nieuw stelsel geweldsaanwendingen politie. Een stelsel dat is gebouwd om haar twee pijlers te stutten: het vertrouwen van de burger in het professionele vakmanschap van politieambtenaren als zij hun geweldsbevoegdheid inzetten en het vertrouwen van politieambtenaren dat zij kunnen optreden als professionele vakmensen als de situatie vraagt om de inzet van geweld. Is dit nieuwe stelsel van professionele beoordelingen in staat het vertrouwen te borgen en misschien zelfs te vergroten? De genoemde wet- en regelgeving heeft echter betrekking op alle opsporingsambtenaren met een geweldsbevoegdheid. Naast politieambtenaren zijn dit de bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) als de SIOD en FIOD, bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's), zoals handhavers in dienst van de gemeente, en onderdelen van de krijgsmacht wanneer zij politietaken uitoefenen, met name de Koninklijke Marechaussee.

<sup>23</sup> Marc Cools is hoogleraar aan de Universiteit Gent.

<sup>24</sup> Heinrich Winter is hoogleraar Bestuurskunde aan de Rijksuniversiteit Groningen.

<sup>25</sup> Johan de Kruijf is universitair docent Bestuurskunde aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

<sup>26</sup> Marieke Vonk is sectorhoofd Staf Politiedienstencentrum en voormalig projectmanager Stelselherziening Geweldsaanwending Politie.

**Bert Wiegant**<sup>27</sup> gaat in zijn bijdrage ‘Gemeenteraad met lege handen. Gebrek aan lokale democratische controle op de politie’ in op de rol van de gemeenteraad voor democratische controle op de politie. De centrale vraag is: hoe kan de lokale democratische controle weer tot gelding worden gebracht? Dat vergt zicht op wat er voor die controle nodig is en waardoor die teloor is gegaan, zo deze ooit heeft bestaan. Daartoe worden in deze bijdrage de voorwaarden voor lokale democratische controle benoemd en de ontwikkelingen vanaf de jaren '80 (Politiewet 1957) nagelopen, afsluitend met de evaluatie (2017) op de recente wet op de politie in Nederland van 2012.

De bijdrage ‘Toezicht op de particuliere recherche in Nederland’ van **Ludo Block**<sup>28</sup> sluit de teksten over de Nederlandse situatie af. Het verrichtten van particuliere recherchewerkzaamheden in Nederland is sinds 1993 alleen toegestaan met een vergunning van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het toezicht op (de werkzaamheden van) particuliere recherchebureaus is opgedragen aan de politie. Deze bijdrage geeft een overzicht van de opzet, organisatie en uitwerking van dat toezicht en start daartoe met een overzicht van de geschiedenis en omvang van de sector en de geschiedenis van de wet en regelgeving. Aan de hand van bestaande literatuur, rapporten, een kort jurisprudentie-onderzoek en recent bij het ministerie en politie opgevraagde gegevens, wordt de uitvoering van dat toezicht beschreven. Daarbij komt ook de rol van de Autoriteit Persoonsgegevens ter sprake. In de kern wordt geconcludeerd dat het toezicht op de werkzaamheden van particuliere recherche door de politie (al meer dan twintig jaar) onder de maat is en mede daarom wellicht beter bij de Autoriteit Persoonsgegevens belegd kan worden.

De opiniebijdrage over de rol van de onderzoeksrechter in België en Nederland met de welluidende titel ‘Taalkundige logica is een slechte raadgever bij vergelijkende landenonderzoeken. Of nog: hoe een staatshoofd wel het hoofd van een staat is, een landsdeel een deel van een land, maar een onderzoeksrechter geen rechter van het onderzoek, of rechter-commissaris’ van **Joery Matthys** sluit dit Cahier af.

## Bibliografie

BERKMOES, H. (2014). ‘Accountability en controle in België, inzicht tot uitzicht’, *Cahiers Politiestudies*, 32, 3, 105-124.

BRUGGEMAN, W., DEVROE, E., & EASTON, M. (eds.) (2010). *Evaluatie van 10 jaar politiehervorming: terugkijken in het verleden en vooruitkijken in de toekomst*, Antwerpen: Maklu.

COMMISSIE EVALUATIE POLITIEWET 2012 (2017). *Doorontwikkelen en verbeteren. conclusies en aanbevelingen van de commissie evaluatie politiewet 2012*, Den Haag, 27 november 2017.

DE HOOG, H. (2013), *De toezichthouder. praktijkvoorbeelden van opportunistisch bestuur en falend toezicht*, Delft: Eburon business.

DE RAEDT, E., ROSSEEL, P., & VAN THIENEN, B. (2019). *De wet op het politieambt*, 22<sup>e</sup> editie, Brussel: Politeia.

<sup>27</sup> Bert Wiegant is sociaalpsycholoog, sinds 1984 zelfstandig gevestigd adviseur voor openbare orde, veiligheid & crisisbeheersing en is actief in de lokale politiek.

<sup>28</sup> Ludo Block is Research Fellow aan het Institute of Security and Global Affairs van Leiden University.

- DOCTERS VAN LEEUWEN, A. (2015). De constructie van toezicht, in: T. HAVINGA, P. VERBRUGGEN & H. DE WAELE (red.), *Toezicht tegen het licht*, Deventer: Kluwer, 17-30.
- FEYS, Y. & VERHAGE, A. (2019). Morele dilemma's binnen de politie, *Cahiers Politiestudies*, 4, 53, 31-58.
- HAVINGA, T., VERBRUGGEN, P., & DE WAELE, H. (2015). Inleiding: toezicht tegen het licht, in T. HAVINGA, P. VERBRUGGEN & H. DE WAELE (red.), *Toezicht tegen het licht. kernwaarden, kansen en knelpunten*, Deventer: Kluwer.
- MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID (2018). *Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie*, Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, 5 december 2018.
- PRENZLER, T. & RONKEN, C. (2001). "Models of police oversight: a critique", *Policing and Society*, 11, 2, 151-180
- ROSENTHAL, R. (2018). "Perspectives of directors of civilian oversight of law enforcement agencies", *Policing: an international journal*, 41, 4, 435-447.
- TERPSTRA, J., DUCHATELET, A., JANSSENS, J., VAN RIJCKEGHEM, D., & VERSTEEGH, P. (2015). "Verantwoording en politie: een verkenning", *Cahiers Politiestudies*, 4, 37, 7-16.
- THOONEN, E. & DUIJST, W. (2015). "Onderzoek politiedoden onder de loep: verdragsverplichtingen en Nederlandse praktijk", *Cahiers Politiestudies*, 4, 37, 91-117.
- VAN OUTRIVE, L., CARTUYVELS, Y., & PONSAERS, P. (1992). *Sire, ik ben ongerust. geschiedenis van de Belgische politie 1794-1991*, Leuven: Kritak.
- VAST COMITE P (2010). *Jaarverslag*, Brussel.
- VAST COMITE P (2012). *Jaarverslag*, Brussel.
- VAST COMITE P (2008). *observatoriumrapport*, Brussel: Politeia.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (2013). *Toezen op publieke belangen: naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam: Amsterdam University Press.