



Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Kwaliteitszorg Politie

Plan van aanpak

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1.1 Het belang van kwaliteitszorg.....	2
1.2 Kwaliteitszorg politie.....	2
Ontwikkeling van het kwaliteitsstelsel	2
Doorontwikkeling audit en control.....	3
1.3 Aanleiding en doel van het onderzoek	3
2. Kader en opzet	5
2.1 Onderzoekskader.....	5
Kader van het onderzoek.....	5
Afbakening onderzoek.....	6
2.2 Onderzoeksvragen	6
2.3 Opzet onderzoek	7
Fase 1: Schriftelijke uitvraag	7
Fase 2: Interviews.....	7
Fase 3: Landelijke bijeenkomst	7
2.4 Relatie met andere onderzoeken	7
Onderzoek kwaliteitszorg en examinering Politieacademie	7

1. Inleiding

1.1 Het belang van kwaliteitszorg

De Nationale Politie is voor de samenleving van groot belang. Op grond van artikel 3 Politiewet zorgt de politie voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en verleent zij hulp aan hen die deze behoeven.

Voor het uitvoeren van haar taak beschikt de politie over ca. 62.000 fte en een budget van ca. € 6,4 miljard.¹ De politie staat voor de uitdaging om met de beschikbare mensen en middelen op een efficiënte en doelmatige manier haar taken uit te voeren.

Om tot een kwalitatief goede taakuitvoering te komen, is het van belang dat de politie aan kwaliteitszorg doet. Kwaliteitszorg omvat alle activiteiten en beslissingen van een organisatie die erop gericht zijn om de afgesproken kwaliteitsdoelen ten aanzien van de taakuitvoering te behalen en te borgen. Ook gaat het bij kwaliteitszorg erom te meten of de gestelde doelen zijn gehaald en indien nodig bij te sturen als dit niet het geval is. Wanneer dit op een consequente manier wordt gedaan, is sprake van kwaliteitszorg waarmee de politie haar werk steeds beter kan beheersen en verbeteren.

De Inspectie Justitie en Veiligheid (hierna: Inspectie) heeft onder andere de taak om toezicht te houden op de kwaliteit van de taakuitvoering van de politie en op de kwaliteitszorg door de politie.² In dit onderzoek richt de Inspectie zich op die laatste taak.

1.2 Kwaliteitszorg politie

De kwaliteitszorg bij de politie is in ontwikkeling. Tot 2011 maakte de politie gebruik van het INK-kwaliteitsmodel. Met de komst van de Nationale Politie op 1 januari 2012 is dit model losgelaten. In het Inrichtingsplan (december 2012) vermeldt de politie dat een nieuw kwaliteitsstelsel wordt ontwikkeld, en dat het bestaande kwaliteitsstelsel op basis van het INK-managementmodel hierdoor wordt vervangen.³

Ontwikkeling van het kwaliteitsstelsel

Tussen 2013 en 2017 heeft de politie haar inspanningen eerst op de vorming van de nationale politie gericht.⁴ Eind 2017 was de vorming van de nationale politie een feit. Medio 2017 is de politie gestart met de ontwikkeling van een nieuw kwaliteitsstelsel. In een brochure uit 2018 vermeldt de politie hierover het volgende: "In 2017 en 2018 heeft de politie een voorstudie verricht naar een

¹ Begroting en beheerplan politie 2022-2026.

² Artikel 65 Politiewet 2012.

³ Inrichtingsplan Nationale politie, december 2012, versie 3.0, p. 79.

⁴ De Inspectie heeft de minister, Tweede Kamer, stakeholders en publiek tussen 2013 en 2017 door middel van halfjaarlijkse rapportages geïnformeerd over de actuele stand van zaken van de reorganisatie van de nationale politie (NP).

kwaliteitssysteem voor de politie als één geheel, daarna is een Qualiteitsstelsel⁵ ontwikkeld en tot slot is daarover in- en extern consensus bereikt.”⁶

In 2018 verschijnt het bijbehorende plan *Kwaliteit maakt iedereen gelukkig* om het Qualiteitsstelsel in werking te brengen binnen de politie. Dit stelsel moet volgens de politie bijdragen aan het behouden en zo mogelijk bevorderen van haar legitimiteit.⁷ Om dit te bereiken wil de politie een lerende organisatie zijn. Centraal staat daarbij het idee om systematisch, aan de hand van steeds dezelfde zes invalshoeken, gesprekken tussen medewerkers in zogenoemde vakgroepen te laten plaatsvinden over kwaliteit van het politiewerk. Dit met als doel hen bewust te maken van de eigen bijdrage aan de kwaliteit van het werk. Ten tijde van het schrijven van dit plan van aanpak werkt de politie aan het verder in werking brengen van het Qualiteitsstelsel.

Doorontwikkeling audit en control

Naast de ontwikkeling rond het Qualiteitsstelsel is de laatste jaren ook aandacht geweest voor de doorontwikkeling van de control- en auditfunctie bij de politie. Zo is het stelsel van interne control, audit en toezicht aangepast door het ‘three lines of defence’-model te introduceren.⁸ In dit model wordt de eerste lijn vervuld door de lijnorganisatie, de tweede lijn door korpscontrol en de derde lijn door concernaudit op het niveau van de korpsleiding. Dit moet leiden tot “een gelaagde controle van de werking van sturingslagen in de organisatie en een efficiëntere uitvoering van audits, een eenduidige onderkenning van risico’s en bovendien tot meer transparantie en een integrale risicobeheersing.”⁹

Bij de inzet op kwaliteitsverbetering is het auditstelsel volgens de politie van gelijk belang als het Qualiteitsstelsel. “Beide stelsels werken aan leren en verbeteren, hanteren de term kwaliteit en zijn even belangrijk.”¹⁰ Wel maakt de politie een onderscheid tussen beide stelsels. “Beide stelsels hanteren [...] andere principes, overtuigingen en uitgangspunten. Het kwaliteitsstelsel gaat over toekomstvast door ontwikkelen, stimuleren, sociaal construeren en horizontale visitaties. Auditing gaat over het retro perspectief, naleven van verplichtingen, normatieve criteria en verticale doorlichting.”¹¹

1.3 Aanleiding en doel van het onderzoek

Aan de hand van een goed werkend kwaliteitszorgsysteem kan de politieleiding over beslisinformatie beschikken waardoor zij kan sturen op de kwaliteit van de taakuitvoering. De afgelopen jaren heeft de Inspectie verschillende rapporten gepubliceerd over de kwaliteit van de taakuitvoering. Inzichten uit de rapporten

⁵ De Inspectie merkt op dat de politie het begrip ‘Qualiteitsstelsel’ gebruikt. Hiermee laat de politie zien dat het gaat om een stelsel dat door de politie zelf is ontwikkeld. Het onderscheid zich daarmee van andere kwaliteitssystemen of -modellen, zoals het INK-model of ISO, die duidelijk andere invalshoeken kennen.

⁶ Brochure Uitleg Qualiteitsstelsel, 2018.

⁷ Politie (2018). *Kwaliteitszorg maakt iedereen gelukkig*. Qualiteitsstelsel Politie 2018-2022. p.3

⁸ Zie hiervoor Kamerstukken II 2018/19 35000-VI, nr. 8. Bijlage 1. Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie d.d. 28 november 2018.

⁹ Kamerstukken II 2018/19 35000-VI, nr. 8. Bijlage 1. Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie d.d. 28 november 2018, p.1.

¹⁰ Politie (2018). *Kwaliteitszorg maakt iedereen gelukkig*. Qualiteitsstelsel Politie 2018-2022. p.30

¹¹ Politie (2018). *Kwaliteitszorg maakt iedereen gelukkig*. Qualiteitsstelsel Politie 2018-2022. p.30

Opsporing (2019), Handhaving (2020), Noodhulp (2021), Landelijke Eenheid (2021 en 2022) en Een kwetsbaar recht (2021) geven een beeld dat de sturing op de kwaliteit, tijdigheid en slagvaardigheid van de taakuitvoering niet optimaal functioneert. Zo constateert de Inspectie in het *Periodieke beeld opsporing*¹² dat de politie binnen de opsporing niet standaard evaluaties uitvoert en geen kwaliteitssysteem hanteert. Daarmee worden leerervaringen uit de praktijk institutioneel niet voldoende geborgd en ontbreken de benodigde voorwaarden voor een lerende organisatie. In de onderzoeken¹³ naar de kwaliteit van de taakuitvoering bij de Landelijke Eenheid constateert de Inspectie onder meer een gebrek aan sturing op ambities en borging van (voorgenomen) initiatieven. Het rapport *Een kwetsbaar recht* schets een beeld waarin de sturing en implementatie van de werkwijze ten aanzien van de individuele beoordeling van kwetsbare slachtoffers door de politie onvoldoende is geborgd. Voor de Inspectie zijn deze onderzoeken de aanleiding voor dit onderzoek naar de kwaliteitszorg door de politie.

Het doel van dit onderzoek is het opstellen van een actueel beeld over de kwaliteitszorg bij de politie. De Inspectie maakt een foto van de kwaliteitszorgvoorzieningen die de politie heeft ingericht en/of nog ontwikkelt om op een systematische manier de kwaliteit van haar taakuitvoering te monitoren en te verbeteren. Daarbij kijkt de Inspectie welke concrete uitgangspunten ten grondslag liggen aan de kwaliteitszorgvoorzieningen en hoe zij in de praktijk vorm krijgen.

¹² [Periodiek beeld opsporing | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](https://inspectie-justitie-en-veiligheid.nl/rapport/periodiek-beeld-opsporing)

¹³ Het gaat hier om de inspectieonderzoeken naar de Dienst Landelijke Informatieorganisatie (DLIO), het informatieknooppunt Contraterrorisme, Extremisme en Radicalisering (CTER) en de afdeling Afgeschermde Operaties (AO) van de Landelijke Eenheid.

2. Kader en opzet

2.1 Onderzoekskader

De politie gaat bij haar eigen Qualiteitsstelsel uit van een aantal principes als het gaat om kwaliteitszorg. Kwaliteitszorg wordt daarbij omschreven als *het systematisch en navolgbaar werken aan leren en verbeteren*. Dit wordt volgens de politie gerealiseerd door het toepassen van een kwaliteitscyclus: het plannen (to plan), uitvoeren (to do), verifiëren (to check) en borgen (to act) van verbeteringen. Daarnaast gaat de politie ook uit van het *meetbaar werken aan leren en verbeteren* door kwalitatieve en kwantitatieve analyses op te stellen waardoor verbeterpatronen inzichtelijk kunnen worden gemaakt.¹⁴

Kader van het onderzoek

Kwaliteitszorg is systematisch, navolgbaar en meetbaar. In essentie is kwaliteitszorg een verbeterproces met een cyclisch karakter. De Inspectie operationaliseert de plan-do-check-act-cyclus als volgt:

- **Plan:** het vooraf bepalen van kwaliteitsdoelen ten aanzien van de taakuitvoering en het plannen van concrete activiteiten hieromtrent;
- **Do:** het uitvoeren van activiteiten om deze kwaliteitsdoelen te behalen en de daadwerkelijk inzet hierop;
- **Check:** het controleren en/of meten of de gestelde kwaliteitsdoelen daadwerkelijk worden behaald;
- **Act:** het zo nodig bijsturen indien deze niet worden behaald.

De focus van het onderzoek ligt op de kwaliteitszorgvoorzieningen die de politie heeft ingericht en/of nog ontwikkelt. De Inspectie heeft daarbij aandacht voor zowel harde kwaliteitszorgvoorzieningen (ook wel 'hard control' genoemd) als ook zachtere vormen van kwaliteitszorg (ook wel 'soft' control genoemd). Bij 'hard control' gaat het om formele beheersmaatregelen van de organisatie, zoals bijvoorbeeld het opstellen van harde kwaliteitsnormen, het doorlopen van een vaste planning- en controlcyclus en het regelmatig uitvoeren van risicoanalyses en audits. Bij 'soft control' gaat het om informele beheersingsmaatregelen om het gedrag in een organisatie te beïnvloeden. Een organisatie heeft dan oog voor het stimuleren en motiveren van medewerkers om samen werk te maken van kwaliteitsverbetering.

De Inspectie richt zich in haar onderzoek in de eerste plaats op beleidsplannen en andere documenten die ten grondslag liggen aan de kwaliteitszorgvoorzieningen. Hieruit wil de Inspectie destilleren welke principes centraal staan bij de inrichting van deze kwaliteitszorgvoorzieningen. Vervolgens wil de Inspectie in de praktijk

¹⁴ Politie (2018). Kwaliteitszorg maakt iedereen gelukkig. *Kwaliteitsstelsel Politie 2018-2022*. p.9.

kijken of bij de toepassing van de kwaliteitsvoorziening een kwaliteitscyclus wordt doorlopen.

Afbakening onderzoek

De Inspectie is met het oog op een goede taakuitvoering door de politie op grond van artikel 65 Politiewet 2012 onder meer belast met de taak toezicht te houden op de kwaliteit van de taakuitvoering en op de kwaliteitszorg door de politie. Indien bij het toezicht op de taakuitvoering beheeraspecten (zoals de personele capaciteit en de inzet van materieel) worden geraakt, worden deze door de Inspectie meegenomen.¹⁵

De Inspectie richt haar onderzoek op de kwaliteitszorgvoorzieningen die het korps, de Landelijke Eenheid en de 10 regionale eenheden hebben ingericht om de kwaliteit van de taakuitvoering te borgen en te verbeteren. De Politieacademie blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. De Inspectie kijkt reeds geruime tijd naar de kwaliteitszorg van de Politieacademie en heeft reeds in verschillende jaarbeelden over de ontwikkeling van het kwaliteitszorgsysteem voor het politieonderwijs gerapporteerd.¹⁶ Ook krijgt het kwaliteitszorgsysteem ten aanzien van het politieonderwijs aandacht in het inspectieonderzoek naar de kwaliteitszorg en examinering bij de Politieacademie.¹⁷ Daarom wordt het kwaliteitszorgsysteem van de Politieacademie in dit onderzoek niet meegenomen.

2.2 Onderzoeksvragen

Op basis van het hiervoor geschetste doel van het onderzoek en het beschreven kader komt de Inspectie tot de formulering van de volgende centrale onderzoeksvraag:

Op welke wijze geeft de politie invulling aan kwaliteitszorg en wat zegt dit over de mogelijkheden van de politie om daadwerkelijk te sturen op de kwaliteit van de taakuitvoering?

De Inspectie beantwoordt de centrale vraag aan de hand van de volgende deelvragen:

1. Wat verstaat de politie onder kwaliteitszorg?
2. Welke kwaliteitszorgvoorzieningen zijn door de politie ingericht voor de systematische borging en verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering?
3. Hoe krijgt de kwaliteitscyclus binnen deze voorzieningen in de praktijk vorm?
4. Welke mogelijkheden bieden de kwaliteitszorgvoorzieningen om te sturen op de kwaliteit van de taakuitvoering?
5. Hoe wil de politie de kwaliteitszorg in de komende jaren verder brengen?

¹⁵ Zie hiervoor ook Kamerstukken II 2018/19 35000-VI, nr. 8. Bijlage 1. Toezicht op en waarborgen voor de politieorganisatie d.d. 28 november 2018, p.4.

¹⁶ Zie bijvoorbeeld Jaarbeelden politieonderwijs uit 2018 en 2019.

¹⁷ [Plan van aanpak kwaliteitszorg en examinering politieonderwijs | Plan van aanpak | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#) Rapportage voorzien in voorjaar 2022.

2.3 Opzet onderzoek

Fase 1: Schriftelijke uitvraag

Voor de beantwoording van deelvragen 1 en 2 start de Inspectie met een schriftelijke uitvraag bij de politie. De uitvraag richt zich op documenten die inzicht kunnen bieden in de kwaliteitsvoorzieningen die de politie in de organisatie heeft ingericht. Om de politie houvast te geven bij het verzamelen van de juiste documenten wordt vooraf door de Inspectie een uitvraaglijst opgesteld. Met de uitvraag wil de Inspectie niet alleen de aanwezige kwaliteitsvoorzieningen in beeld brengen, ook wil zij daarmee breder zicht krijgen op het kwaliteitsbeleid van de politie, de gehanteerde kwaliteitsprincipes daarbij en welke organisatieonderdelen hierbij betrokken zijn. Voor de uitvraag legt de Inspectie contact met de korpsstaf en de 11 eenheidsstaven van de politie.

Fase 2: Interviews

Op basis van de resultaten uit fase 1 bepaalt de Inspectie in fase 2 bij welke organisatieonderdelen en met welke politiefunctionarissen interviews en/of groepsgesprekken plaatsvinden. Het gaat daarbij om politiefunctionarissen die betrokken zijn bij de inrichting en werking van de kwaliteitszorgvoorzieningen in hun organisatieonderdeel. De interviews hebben als doel om zicht te krijgen op hoe de kwaliteitszorg in de praktijk vorm krijgt (onderzoeksvraag 3 en 4). Vooraf is het aantal af te nemen interviews niet precies vast te stellen. De Inspectie schat op basis van eerdere onderzoeken in dat bij circa 30 personen een interview wordt afgenomen. Na fase 1 van het onderzoek wordt het precieze aantal nader bepaald.

Fase 3: Landelijke bijeenkomst

Op basis van de informatie uit documenten (fase 1) en interviews (fase 2) organiseert de Inspectie een bijeenkomst met politiefunctionarissen uit het gehele land die een rol hebben bij kwaliteitszorg. De deelnemers worden uitgenodigd om in gesprek te gaan over de kwaliteitszorg. De bijeenkomst heeft tot doel om het beeld dat de Inspectie verkrijgt uit de interviews verder aan te vullen. Ook dient de bijeenkomst om meer zicht te krijgen op de vraag hoe de politie de kwaliteitszorg de komende jaren verder wil brengen (onderzoeksvraag 5).

2.4 Relatie met andere onderzoeken

Onderzoek kwaliteitszorg en examinering Politieacademie

De Inspectie onderzoekt de kwaliteitszorg en examinering bij de Politieacademie.¹⁸ Het doel van dat onderzoek is om na te gaan in hoeverre de Politieacademie over een werkend kwaliteitszorgsysteem beschikt. Daarbinnen kijkt de Inspectie specifiek naar de kwaliteit van de examinering door de Politieacademie. Daarbij gaat het om de borging van de kwaliteit van zowel het examen zelf als het proces van examineren. Aangezien de kwaliteitszorg bij de Politieacademie al de aandacht van de Inspectie heeft, zal de Politieacademie in dit onderzoek naar de kwaliteitszorg door de politie geen onderwerp van onderzoek zijn. De Inspectie rapporteert in het Jaarbeeld Politieonderwijs separaat over de uitkomsten van dat onderzoek.

¹⁸ [Plan van aanpak kwaliteitszorg en examinering politieonderwijs | Plan van aanpak | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

Inspectie Justitie en Veiligheid

*Toezicht, omdat rechtvaardigheid en veiligheid
niet vanzelfsprekend zijn.*

Dit is een uitgave van:

Inspectie Justitie en Veiligheid
Ministerie van Justitie en Veiligheid
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
[Contactformulier](#) | www.inspectie-jenv.nl

Maart 2022

*Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend.
Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan,
mits deze uitgave als bron wordt vermeld.*