

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2018, no.2018001330, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie en Veiligheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Politiewet 2012 en de Wet op de medische keuringen in verband met het screenen van personen die ambtenaar van politie willen worden of zijn en personen die krachtens overeenkomst werkzaamheden voor de politie, de rijksrecherche of de Politieacademie gaan verrichten of verrichten (screening ambtenaren van politie en politie-externen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel behelst een intensivering van het betrouwbaarheidsonderzoek van ambtenaren van politie en politie-externen, met als doel de integriteit van de politie te versterken.

Het voorstel introduceert een afwijzingsgrond, een zogenoemd “hard beletsel”, bij bepaalde justitiële antecedenten. De Afdeling advisering van de Raad van State is van oordeel dat de wet ook in deze gevallen enige beoordelingsruimte dient te bieden voor op een de persoon gerichte afweging. Daarnaast bevat het wetsvoorstel onvoldoende mogelijkheden tot rechtsbescherming bij een negatieve uitkomst van het betrouwbaarheidsonderzoek. Tot slot schetst de toelichting een nogal rooskleurig beeld van de administratieve lasten die de intensivering van het betrouwbaarheidsonderzoek met zich brengt. In verband met het voorgaande is aanpassing van het voorstel en de toelichting wenselijk.

1. Achtergrond en het voorstel

De betrouwbaarheid van een (kandidaat-) ambtenaar van politie kan in de huidige situatie op verschillende manieren worden getoetst.

Het uitgangspunt is dat een betrouwbaarheidsonderzoek plaatsvindt door het bevoegd gezag, waarbij, naast open bronnen, justitiële gegevens en politiegegevens worden geraadpleegd.¹ De betrokkene mag bij een negatieve uitkomst zijn zienswijze geven.² Een betrouwbaarheidsonderzoek kan worden herhaald na vijf dienstjaren, of eerder in geval van een vermoeden van ernstig plichtverzuim.³ Het betrouwbaarheidsonderzoek heeft momenteel een juridische basis in het Besluit algemene rechtspositie politie. De Politiewet bevat geen aparte bepalingen over het betrouwbaarheidsonderzoek.

Als de ambtenaar ondersteunende activiteiten verricht, dan is geen betrouwbaarheidsonderzoek nodig maar volstaat een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) die op basis van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) door de minister van Justitie en Veiligheid wordt verleend of geweigerd.⁴ Ook voor externen volstaat een VOG.

¹ Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 8a, eerste en tweede lid.

² Regeling betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek politie, artikel 6, derde lid.

³ Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 8b.

⁴ Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 8a, derde lid, onder b, Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, artikel 28.

Indien een politiefunctie de mogelijkheid biedt de nationale veiligheid te schaden, dan wordt deze aangewezen als vertrouwensfunctie en vindt onder gezag van de AIVD een veiligheidsonderzoek plaats.⁵ Het regime van de Wet veiligheidsonderzoeken (Wvo) maakt een omvangrijk onderzoek naar de integriteit van betrokkene mogelijk, zij het dat dit wel in verschillende gradaties wordt toegepast, afhankelijk van de zwaarte van de vertrouwensfunctie.⁶

De toelichting noemt als nadelen van het huidige betrouwbaarheidsonderzoek bij de politie dat de gegevensbronnen te beperkt zijn, het te zeer een momentopname is en het niet ziet op de externen die de politie inhuurt.⁷ Integriteitsrisico's worden hierdoor onvoldoende gesignaleerd en aangepakt. Het wetsvoorstel beoogt het betrouwbaarheidsonderzoek uit te breiden tot overige gedragingen en omstandigheden en medische gegevens voor zover deze betrekking hebben op verslavingen en andere afhankelijkheden.⁸ Ook bepaalde categorieën externen worden in het vervolg onderworpen aan een betrouwbaarheidsonderzoek. Bij functies met een verhoogd risico voor de integriteit van de politie zal daarnaast worden onderzocht in hoeverre de omgeving van de betrokkene van invloed is op zijn betrouwbaarheid.⁹ Tijdens de werkzaamheden vindt continue screening plaats en heeft de ambtenaar de plicht om relevante wijzigingen in zijn situatie te melden, waarna hernieuwd betrouwbaarheidsonderzoek kan volgen.

De Afdeling stelt vast dat deze verschillende vormen van screening binnen de politie weliswaar ieder hun eigen regime kennen, maar inhoudelijk ook de nodige overeenkomsten vertonen. In alle gevallen gaat het erom te achterhalen of er bezwaren zijn tegen de betrokkene in relatie tot een (geambieerde) functie. In alle gevallen worden justitiële antecedenten getoetst. De weging van persoonlijke gedragingen en omstandigheden vond voorheen enkel plaats binnen het veiligheidsonderzoek maar wordt in dit wetsvoorstel ook geïntroduceerd voor het betrouwbaarheidsonderzoek.

2. Harde beletselen bij justitiële antecedenten

Op grond van het betrouwbaarheidsonderzoek dient te blijken of er een "bezwaar" bestaat tegen de aanstelling van de betrokkene. Dit bezwaar is aanwezig als er onvoldoende waarborgen zijn dat de betrokkene betrouwbaar kan worden geacht. Artikel 47a, zesde lid, van het wetsvoorstel stelt dat van een bezwaar in ieder geval sprake is als de betrokkene onherroepelijk is veroordeeld ter zake van een bij

⁵ Wvo, artikel 1, eerste lid, onder a, en Besluit algemene rechtspositie politie, artikel 8a, vierde lid. Betrouwbaarheidsonderzoeken en veiligheidsonderzoeken worden door dezelfde afdeling binnen de eenheden van de politie uitgevoerd. Voor de betrouwbaarheidsonderzoeken is het (lokale) bevoegd gezag dan wel korpschef verantwoordelijk, voor de veiligheidsonderzoeken de AIVD.

⁶ Naast justitiële en politiegegevens wordt gekeken naar gegevens over overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden en eventuele betrokkenheid bij staatsgevaarlijke en antidemocratische activiteiten. Op basis van de Wvo, in combinatie met de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (Wiv 2017), is er een ruime bevoegdheid om gegevens te verzamelen. Wvo, artikel 7, Wiv 2017, artikel 25.

⁷ Toelichting wetsvoorstel, paragraaf 1.

⁸ Wetsvoorstel, artikel 47b, derde lid, sub c en d.

⁹ Wetsvoorstel, artikel 47c.

algemene maatregel van bestuur (amvb) aangewezen misdrijf. Dit vormt een “hard beletsel” tegen aanstelling.

Zowel de politievakorganisaties als de korpschef spreken in hun advies bij het concept wetsvoorstel hun zorg uit over de harde beletselen en pleiten voor een nuancering zodat rekening kan worden gehouden met de individuele omstandigheden.¹⁰ De regering stelt in reactie het van belang te vinden op dit punt voorzienbaarheid, duidelijkheid en rechtsgelijkheid te creëren. De regering is voornemens in de amvb alleen misdrijven op te nemen die van een zodanige ernst zijn dat een veroordeling in die gevallen in de weg staat aan het kunnen verrichten van een werkzaamheden als ambtenaar van de politie.¹¹

De Afdeling beaamt dat inzichtelijk dient te zijn hoe de weging van feiten en omstandigheden, waaronder strafrechtelijke veroordelingen, in een betrouwbaarheidsonderzoek plaatsvindt. Dit is in het bijzonder een aandachtspunt nu de onderzoeken lokaal worden uitgevoerd, onder de verantwoordelijkheid van het (lokale) bevoegd gezag. Om rechtsongelijkheid te voorkomen, hebben lokale eenheden een gezamenlijk wegingskader nodig.

Het biedt een hoge mate van duidelijkheid om, zoals de regering voorstelt, bij voorbaat die (kandidaat) politieambtenaren af te wijzen die veroordeeld zijn voor bepaalde misdrijven. De Afdeling wijst er echter op dat de Wjsg en de Wvo dergelijke “harde beletselen” niet kennen. De beleidsregels 2018 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een VOG schrijven voor dat het belang van de aanvrager (subjectieve criterium) moet worden afgewogen tegen het risico voor de samenleving (objectieve criterium) in het licht van het doel van de aanvraag. Hierbij wordt onder meer gekeken naar de aard van het strafbare feit, de strafbedreiging, de pleegdatum en het risicoprofiel van de (geambieerde) functie.¹² Ter uitvoering van de Wvo schreven beleidsregels tot voor kort voor welke categorieën justitiële antecedenten konden leiden tot een negatieve beoordeling. In de praktijk bleken deze beleidsregels zeer strikt te worden toegepast met onvoldoende oog voor concrete omstandigheden.¹³ De in maart 2018 in werking getreden beleidsregels geven ruimte om justitiële gegevens in het licht van onder meer de aard van de gegevens, de strafbedreiging, de pleegdatum en de relatie tot het type functie te beoordelen.¹⁴ Zowel in het kader van de VOG's als bij de uitvoering van veiligheidsonderzoeken wordt in de wet en de beleidsregels aldus rekening gehouden met de omstandigheden van het geval.

¹⁰ Reactie korpschef, p. 1 en 2, reactie Politievakbonden, p. 2.

¹¹ Toelichting wetsvoorstel, paragrafen 2.1.1 en 10.4, bijvoorbeeld misdrijven die binnen acht jaar gepleegd zijn waarop een vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd.

¹² Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, Stcrt. 2017 nr. 68620, paragrafen 1, 3.2 en 3.2. De beleidsregels noemen één geval waarin de beoordelingsruimte “zeer beperkt” is; te weten als betrokkene een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie vervult of wil vervullen en sprake is van een bepaald zedendelict (paragraaf 3.3.2).

¹³ In 2015 stelde een Evaluatiecommissie dat de beleidsregel de beleidsvrijheid zodanig inperkte, dat geen sprake meer was van een gewogen, passende besluitvorming, zie rapport Evaluatiecommissie beleidsregel veiligheidsonderzoeken Defensie, p. 24-25 en 33. In 2016 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het beoordelingskader van de beleidsregel te beperkt was en de specifieke omstandigheden van het geval ook een rol dienden te spelen bij de weging van de justitiële gegevens. ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:860, 9.2 en 9.3

¹⁴ Beleidsregel Veiligheidsonderzoeken, artikel 4.

De Afdeling merkt op dat ook bij betrouwbaarheidsonderzoeken van de politie de wet enige beoordelingsruimte dient te bieden voor de op de persoon toegespitste weging van justitiële antecedenten in relatie tot de omstandigheden van het geval. Rechtsgelijkheid dient binnen deze ruimte gerealiseerd te worden. Daarbij zou overwogen kunnen worden om besluitvorming over bepaalde categorieën grensgevallen omwille van de rechtsgelijkheid bij het naast hogere niveau van gezag te beleggen.

De Afdeling concludeert dat het voorgestelde artikel 47a, zesde lid, Politiewet onvoldoende beoordelingsruimte biedt en adviseert dit artikel aan te passen.

3. Rechtsbescherming

Het uitvoeren van een betrouwbaarheidsonderzoek kan worden gezien als een inmenging in de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene. De uitkomst van het onderzoek kan een ingrijpende impact hebben op de betrokkene. Bij zo'n inmenging moet voorzien zijn in voldoende waarborgen tegen willekeur en in effectieve rechtsbescherming.¹⁵

Het voorgestelde artikel 47e Politiewet stelt dat als het voornemen bestaat om op basis van het betrouwbaarheidsonderzoek een bezwaar aanwezig te achten, de betrokkene hierover wordt geïnformeerd en in de gelegenheid gesteld zijn zienswijze te geven. De beslissing die wordt genomen omtrent de betrouwbaarheid van een kandidaat-ambtenaar van politie valt in het wetsvoorstel samen met het besluit tot (weigering van de) aanstelling.¹⁶ Hiertegen staat ingevolge artikel 8:4, derde lid, Awb geen beroep open bij de bestuursrechter. Waar het gaat om een ambtenaar van politie die al in dienst is, valt een beslissing omtrent betrouwbaarheid samen met een rechtspositioneel besluit, zoals ontslag of overplaatsing. Tegen het rechtspositioneel besluit staat beroep open bij de bestuursrechter.

De Afdeling wijst erop dat deze rechtsgang afwijkt van die bij de VOG en het veiligheidsonderzoek op basis van de Wvo. Een weigering van een VOG of een negatieve uitkomst van een veiligheidsonderzoek is een besluit in de zin van de Awb. Hiertegen staat zelfstandig bezwaar en beroep open, ook voor kandidaat-ambtenaren en voor zittende ambtenaren los van het rechtspositionele besluit. Als een betrouwbaarheidsonderzoek naar een kandidaat-ambtenaar een negatieve uitkomst heeft, dan wordt betrokkene niet aangenomen en komt er geen rechtspositioneel besluit tot stand. Het wetsvoorstel biedt kandidaat-ambtenaren geen mogelijkheid de uitkomst van het betrouwbaarheidsonderzoek aan te vechten. Ook zittende ambtenaren kunnen de negatieve uitkomst van een betrouwbaarheidsonderzoek niet als zodanig aanvechten. Zij kunnen slechts bezwaar indienen tegen het rechtspositioneel besluit dat hierop volgt, bijvoorbeeld over hun ontslag of overplaatsing. Daarmee voorziet het wetsvoorstel in onvoldoende mogelijkheden voor een effectieve rechtsbescherming van een ieder jegens wie bij de politie een betrouwbaarheidsonderzoek wordt uitgevoerd.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt aan te passen.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld EHRM 8 juni 2006, JV 2006/311, m.nt. Lawson (Lupsa vs. Roemenië), § 33-34.

¹⁶ Toelichting wetsvoorstel, paragraaf 7.2.

4. Uitvoeringslasten

Het wetsvoorstel brengt met zich dat de inhoud van de onderzoeken en de weging ingrijpend veranderen nu meer gegevens worden betrokken en een intensievere beoordeling van de betrouwbaarheid dient plaats te vinden. Ook wordt het betrouwbaarheidsonderzoek tijdens de werkzaamheden geïntensiveerd door de continue screening (artikel 47f), de behandeling van meldingen over een gewijzigde persoonlijke situatie (artikel 47g) en de extra herhaalonderzoeken naar aanleiding hiervan (artikel 47h).

De toelichting stelt dat de structurele beheerkosten laag zullen zijn omdat “de uitbreidingen naar aanleiding van het wetsvoorstel dermate marginaal zijn dat de extra tijd niet op zichzelf leidt tot een hogere beheerslast of hogere personele kosten”.¹⁷ De toelichting geeft geen berekening van de structurele kosten van de continue controle, de behandeling van meldingen over wijzigingen in de persoonlijke situatie en de extra herhaalonderzoeken.

De Afdeling merkt hierover het volgende op. De bestaande beoordeling van justitiële en politiegegevens is relatief overzichtelijk; de gegevensbronnen zijn betrouwbaar en de weging ziet veelal op vastgestelde verdenkingen of veroordelingen. Dit geldt niet voor de met dit wetsvoorstel geïntroduceerde weging van afhankelijkheden, persoonlijke gedragingen en omstandigheden. Deze zijn minder gemakkelijk betrouwbaar vast te stellen; de verklaringen van de betrokkene en zijn omgeving zullen niet altijd overeenstemmen. Daarbij is de inhoud van de weging complexer dan de toelichting doet vermoeden. Het afwegen wanneer uit gedragingen en omstandigheden volgt dat de betrokkene niet integer, kwetsbaar of afhankelijk is, vereist een hoge mate van objectiviteit en psychologische en sociologische deskundigheid. Een beslissing dient bovendien dragend te worden gemotiveerd. De gegeven berekening en ook de toelichting van dit wetsvoorstel brengen dit onvoldoende tot uitdrukking.¹⁸ Hetzelfde geldt voor de berekening van de structurele kosten van de continue controle, de meldplicht en de extra herhaalonderzoeken. Dit geldt temeer nu de komende jaren een forse uitstroom van politiepersoneel wegens pensionering wordt verwacht.

De Afdeling adviseert in de toelichting nadrukkelijker aandacht te besteden aan de uitvoeringslasten in het licht van de hiervoor geschetste impact van het wetsvoorstel.

¹⁷ Zo is de inschatting dat het onderzoeken van overige persoonlijke gedragingen en omstandigheden, waaronder ook de verslavingen en afhankelijkheden, in 19 minuten kan geschieden en daarmee € 16 per onderzoek extra zal kosten. De incidentele kosten zijn beraamd op € 465.000,-, bestaande vooral uit de realisatie van een IC infrastructuur en -aanpassingen en het opleiden van medewerkers. De Korpschef van politie beraamde de structurele kosten aanvankelijk op € 1 à 1,5 miljoen, maar kwam hier na een concretisering op terug. Toelichting wetsvoorstel, paragraaf 9.3 en bijlage IV, Berekening regeldrukkosten volgens het standaard kosten model, p. 2.

¹⁸ Uit de ervaringen bij de Wvo komt naar voren dat het hier om een niet te onderschatten problematiek gaat. Zo heeft de MIVD geruime tijd te kampen gehad met achterstanden in de uitvoering van veiligheidsonderzoeken. Het overschrijden van termijnen leidde tot lange perioden van onduidelijkheid bij (kandidaat-)ambtenaren en werkgevers. Daarnaast werden hernieuwde onderzoeken niet tijdig uitgevoerd. Zie Algemene Rekenkamer, *Rapport bij het jaarverslag 2011 van het ministerie van Defensie*, Kamerstukken II 2011/12, 33 240 X, nr. 2, p. 12 en 13, Auditdienst Rijk, *Tijdigheid afhandeling van veiligheidsonderzoeken bij de MIVD*, 5 februari 2015.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

De vice-president van de Raad van State,