

Zorg voor politiële integriteit

Disciplinaire onderzoeken
onder de loep



Guus Meershoek
Nanette Slagmolen
Annika Smit

Zorg voor politieke integriteit

Zorg voor politieke integriteit

Disciplinaire onderzoeken onder de loep

Guus Meershoek
Nanette Slagmolen
Annika Smit

m.m.v. Hanneke ter Veen-Franken
Koen Geijsen
Luuk van Spijk

Boom criminologie
Den Haag
2020

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagfoto: © Shutterstock / J. Hernandez Camera 51 / Dafinchi

© 2020 Politieacademie | Boom criminologie

ISBN 978-94-6236-165-2
ISBN 978-90-5931-747-5 (e-book)
NUR 741

www.boomcriminologie.nl

Inhoudsopgave

1	Inleiding, onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoeksubject	7
1.1	Dankbetuiging	7
1.2	Inleiding	7
1.3	Opdracht en afbakening van het object van onderzoek	9
1.4	Vraagstelling	10
2	Het disciplinaire onderzoek: de uitgangspunten	13
2.1	Het doel van het disciplinaire onderzoek	13
2.2	De uitvoering	14
2.3	De interne richtlijnen	16
2.4	Uitvoering disciplinair onderzoek	16
	a. Start	17
	b. Feitenverzameling en dossiervorming	18
	c. Het hoorgesprek	19
	d. De bediening van het beoordelend bevoegd gezag	20
	e. Afsluiting	20
2.5	Kwaliteitscriteria	21
3	Dataverzameling en onderzoeksmethoden	23
3.1	Studie van literatuur en beleidsdocumenten	23
3.2	Selectie en analyse van de dossiers	23
3.3	Informatieve waarde van de analyse	24
3.4	De selectie van geïnterviewden	25
4	Bevindingen	27
4.1	De aard van de verdenkingen en de onderzoeksopdracht	27
	4.1.1 Melding	27
	4.1.2 Het (vermeende) plichtsverzuim	28
	4.1.3 Totstandkoming onderzoeksopdracht	30
	4.1.4 Inhoud onderzoeksopdracht	31

4.2	De feitenverzameling: aanpak en gebruikte methoden	32
4.2.1	Onderzoekers VIK	32
4.2.2	Aanpak disciplinair onderzoek	33
4.2.3	Omvang, duur en intensiteit	35
4.2.4	Tunnelvisie	38
4.3	De dossiervorming: kenmerken	40
4.4	Profiel en handelen van de betrokkenen	41
4.4.1	Persoonskenmerken	41
4.4.2	Functie, rang en dienstjaren	41
4.4.3	Normbesef, pakkans, confrontatie	42
4.4.4	Drijfveren en problematiek	43
4.4.5	Context	44
4.4.6	Schade	44
4.5	De bediening van het bevoegd gezag	45
4.5.1	Navolgbaarheid onderzoek	46
4.6	De afdoening: uitkomsten en betekenis voor de politie	46
4.6.1	Afdoeningen	46
5	Conclusie en aanbevelingen	49
5.1	Conclusie	49
5.2	Aanbevelingen	52
6	Bronnen	55
6.1	Beleidsdocumenten	55
6.2	Literatuur	55
	Bijlage I	
	Analyseschema dossiers disciplinaire onderzoeken VIK	57
	Bijlage II	
	Interviewschema	67
	Over de auteurs	71

1

Inleiding, onderzoeksvragen en afbakening van het onderzoeksobject

1.1 Dankbetuiging

Bij de uitvoering van ons onderzoek kregen wij soepele en prettige medewerking van alle betrokken afdelingen VIK en aangezochte respondenten. In het bijzonder willen wij de afdeling VIK van de eenheid Den Haag bedanken voor de genoten gastvrijheid tijdens de analyse van de dossiers.

1.2 Inleiding

Samenleven vergt dat burgers die zich misdragen op hun gedrag worden aangesproken en zo nodig worden gecorrigeerd. Voor zover burgers dit niet onderling doen, is dit de taak van de politie. Zij wijst burgers die zich misdragen terecht en tracht misdragingen te voorkomen, daarbij gesterkt en beperkt door de wet. Vanwege die bijzondere maatschappelijke positie ligt het handelen van politiebeambten onder een vergrootglas, meer dan dat van burgers. Zij zijn voor hun handelen publieke verantwoording verschuldigd, zowel om te zorgen dat zij het goede politiewerk doen als om hen scherp te houden in het bewaken van de grenzen van hun bevoegdheden. Bijzondere bevoegdheden stellen hen namelijk in staat om (ook onbedoeld) burgers harder te treffen dan rechtstatelijk toelaatbaar is. Misdragingen van politiebeambten tasten bovendien al gauw het aanzien van de politie en de rechtsbedeling aan. Als het vermoeden rijst dat misdragingen worden verheimelijkt, raakt ook het vertrouwen in beide instituties aangetast.

Politiebeambten treden op in de frontlinie van maatschappelijke problemen. Hun handelen kan gemakkelijk onbedoelde en onvoorziene gevolgen hebben. Van hen wordt immers moedig, riskant optreden verwacht. Vanwege de weerstand die zij soms bij hun corrigerend optreden moeten overwinnen, kunnen hun ook al snel ten onrechte

misdragingen worden aangewreven. Het kan dan van belang zijn om met gezag de geruchten te ontzenuwen. Het kan ook nodig zijn vanwege de vereiste publieke verantwoording en het behoud van het publieke vertrouwen, maar ook uit zorg voor het intern functioneren van de betrokkene. Behalve speciale aandacht verdienen politiebeambten daarom ook speciale bescherming, zowel van de wetgeving als van de eigen organisatie.

Burgers die beschuldigd worden van misdragingen, genieten bij strafrechtelijke vervolging door politie en justitie bescherming van het recht. Zij zijn, behalve als zij onder ede staan, niet verplicht (naar waarheid) te antwoorden en kunnen hun belangen laten waarnemen door een advocaat. Politiebeambten staan in diensttijd altijd onder ede en zijn verplicht de rechter en hun leidinggevende om vragen naar waarheid te antwoorden. Zij genieten dan geen zwijgrecht. Die plichten gelden ook als zij door hun leidinggevende worden aangesproken op hun gedrag. Ook vanwege die positie verdienen zij zorg en bescherming.

Geconfronteerd met een verdenking van misdraging tegen een politiebeampte kan de politieorganisatie op diverse wijzen reageren, uiteenlopend van een goed gesprek met de betrokkene door een collega of direct leidinggevende tot aan het instellen van een strafrechtelijk onderzoek tegen de betrokkene door een officier van justitie. Bij de keuze van een reactie door het bevoegd gezag moet de betrokken beampte kunnen rekenen op genoemde bescherming en een faire benadering. Daar staat tegenover dat van hem of haar het geven van openheid van zaken wordt verwacht.

De disciplinaire onderzoeken, die voorwerp zijn van het onderhavige onderzoek, bevinden zich ongeveer in het midden van het palet van institutionele reacties op een verdenking van misdraging tegen een politiebeampte. Een disciplinair onderzoek bestaat uit de gerichte nasporing naar (vermeend) specifiek doen of nalaten van de betrokkene, ten behoeve van de politieke leidinggevende die binnen de organisatie als bevoegd gezag is aangewezen. In het Besluit Algemene Rechtspositie Politie (BARP) is in artikel 76 de maatstaf vastgelegd aan de hand waarvan het handelen van de betrokken beampte dient te worden beoordeeld, namelijk plichtsverzuim. Dit wordt omschreven als het niet nakomen van opgelegde verplichtingen, het overtreden van enig voorschrift en het doen of nalaten van iets wat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden hoort te doen of nalaten. Zoals uit de laatste clausule valt op te maken, is de maatstaf niet scherp afgebakend: hij biedt ruimte voor invulling naar omstandigheden, plaats en tijd.¹

1 Van der Steeg 2004, p. 54 e.v.

De uitkomst van een disciplinair onderzoek kan zijn dat de betrokkene een formele verplichting wel of niet is nagekomen of wel of niet een voorschrift heeft overtreden. Het onderzoek zou dan als afgerond kunnen worden beschouwd. Het politieke bevoegd gezag is daarmee echter niet altijd goed gediend. Dat gezag zal op grond van de procedure moeten beoordelen of een disciplinaire straf gepast is en zal met het oog op het functioneren van de politie willen beoordelen of de organisatie verder kan met de overtreder. Feitelijk richt een disciplinair onderzoek zich daarom op meer, namelijk op het vaststellen van gedrag dat in de laatste, ietwat onbestemde clausule is aangeduid: het doen of nalaten van iets wat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden hoort te doen of na te laten. Informatie over de context van het doen of nalaten is wezenlijk voor een goede afwikkeling van het incident.

Die ruimere doelstelling heeft implicaties voor de uitvoering van het disciplinaire onderzoek. Van de onderzoek(st)er wordt verwacht dat hij of zij in ruime mate informatie aanlevert om het politieke bevoegd gezag in staat te stellen om te beoordelen of het doen of nalaten waarvan de betrokkene wordt verdacht, gepast was voor een politiebeampte, of en zo ja hoe de organisatie verder kan met de betrokkene, en of en zo ja hoe de buitenwereld wordt ingelicht. Die informatie voor het bevoegd gezag dient in beginsel in een open gesprek met de betrokkene op tafel te zijn gekomen. Van de betrokkene wordt verwacht dat hij of zij in dat gesprek tekst en uitleg heeft gegeven over de verdachte handeling, de eigen motieven en het eigen oordeel over de gevolgen, dat wil zeggen in ruime zin heeft verteld wat zich heeft voorgevallen, of hij of zij het eigen optreden vindt passen in de eigen taakopvatting en als dat niet het geval is, hoe het zo heeft kunnen komen en wat hij of zij wil doen om, als dat mogelijk is, de schade te herstellen. Omgekeerd mag van de onderzoek(st)er worden verwacht dat in het opgemaakte dossier op faire wijze het relaas van de betrokkene in combinatie met de overige bevindingen wordt gepresenteerd. De onderzoek(st)er bedient het bevoegd gezag met een dossier en dat dossier dient inzicht te verschaffen in de opbrengst van een al dan niet verbroken dialoog met de betrokkene. Al met al mogen aan disciplinaire onderzoeken flinke kwaliteitseisen worden gesteld.

1.3 Opdracht en afbakening van het object van onderzoek

De Politieacademie, het onderwijs- en kennisinstituut voor en van de Nationale Politie, beschikt over een afdeling Kennis en Onderzoek die onafhankelijk, praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek verricht

naar veiligheidsvraagstukken.² Leidraad is de Strategische Onderzoeksagenda voor de Politie 2019-2022. In lijn met deze agenda en als onderdeel van de landelijke review integriteitsonderzoeken, verzocht de directeur van de staf korpsleiding de afdeling om binnen een kort tijdsbestek onderzoek te doen naar de uitvoering van disciplinaire onderzoeken en op basis van de bevindingen suggesties te doen voor verbetering van de kwaliteit van deze onderzoeken. Opdracht was de gehele uitvoering te belichten, van de formulering van de opdracht, de inzet van de middelen en de kwaliteit van het verhoor tot de opbouw van het dossier en de bijdrage aan de afdoening. Opdracht was niet een omvattend, representatief beeld van de uitvoering door de verschillende eenheden te geven.

Het onderzoek is uitgevoerd door een klein team van wetenschappelijk onderzoekers in de eerste twee maanden van 2020; de analyse en rapportage volgden in de maanden daarna. Bij de uitvoering van het onderzoek zijn twee wegen bewandeld. Disciplinaire onderzoeken uit de jaren 2018 en 2019, geselecteerd met behulp van een gestratificeerde steekproef, zijn aan een nadere analyse onderworpen. Daarnaast zijn met onderzoek(st)ers, leidinggevend van de afdelingen VIK, een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag en een arbeidsjurist nadere gesprekken gevoerd. In hoofdstuk 3 wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht, inclusief de implicaties voor de betekenis van de resultaten. Uit praktische overwegingen is afgezien van de vorming van een begeleidingscommissie. Een conceptrapportage van het onderzoek is vooraf ter kennisneming aangeboden aan het hoofd Operatiën van de politie. Op geen enkele wijze is in de vrijheid van de onderzoekers getreden.

1.4 Vraagstelling

De onderzoeksopdracht omvatte een driedelige vraagstelling:

- a. Hoe worden disciplinaire onderzoeken door de politie uitgevoerd?
- b. Is er de afgelopen jaren sprake van verandering in de aanleiding tot en de uitvoering en de uitkomsten van disciplinaire onderzoeken?
- c. Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de kwaliteit van de uitvoering?

2 In overeenstemming met de schrijfrichtlijn van de Nationale Politie wordt in dit rapport verder dit korps als de politie aangeduid. Daarmee worden dus niet bedoeld de Koninklijke Marechaussee, de Bijzondere Opsporingsdiensten of de gemeentelijke handhavers. Die vallen buiten dit onderzoek.

Het onderzoek richt zich op de disciplinaire onderzoekspraktijk, niet op de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) en ook niet op uitvoerende onderzoek(st)ers. Doel was een betrouwbaar beeld te verkrijgen van die praktijk. Centraal in het onderzoek staat de kwaliteit van het onderzoeksproces, *niet* die van de onderzoekers en ook niet van de dossiers, ook al wordt niet nagelaten bevindingen te rapporteren waar deze relevant zijn voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Teneinde de kwaliteit van dat onderzoeksproces bij VIK te kunnen beoordelen was het nodig ook de organisatorische context van de disciplinaire onderzoekspraktijk in de beschouwing te betrekken. Die kwaliteit berust immers op de functionaliteit van de uitgevoerde disciplinaire onderzoeken voor de politiezorg in haar geheel en het bevoegd gezag binnen de politie in het bijzonder. In het tweede hoofdstuk wordt deze invalshoek nader toegelicht: daar wordt uiteengezet dat de disciplinaire onderzoeken niet uitsluitend aan de hand van de juridische aspecten worden belicht, maar worden geplaatst in een breder kader van het politieke integriteitsbeleid en het organisatorisch en maatschappelijk functioneren van de politie. Om suggesties voor kwaliteitsverbetering van deze inbedding te doen, was het evenmin nodig om van die context een representatief beeld te krijgen. Daarom is ook hierbij volstaan met een bescheiden aantal aanvullende interviews.

2

Het disciplinaire onderzoek: de uitgangspunten

2.1 Het doel van het disciplinaire onderzoek

Elke politiemans en politievrouw legt een eed of belofte af waarvan de laatste zin luidt: 'Ik zweer (beloof) dat ik mij zal gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, dat ik zorgvuldig, onkreukbaar en betrouwbaar zal zijn en dat ik niets zal doen dat het aanzien van het ambt zal schaden.' Dat is een verstrekkende toezegging en het is niet vreemd dat deze soms wordt geschonden, alleen al omdat niet altijd kan worden voorzien welke uitkomst politieel handelen heeft en welke impact politieoptreden heeft op het aanzien van het ambt. Teneinde het aantal schendingen van de eed/belofte zo gering mogelijk te houden, bedient de politie zich van een breed pakket aan instrumenten, waaronder screening, training, voorlichting, publieke verantwoording en intervisie, kortom het integriteitsbeleid. Het disciplinaire onderzoek is een van de instrumenten van dat beleid.

De politie heeft alle medewerkers een boekje verschaft, de *Beroepscode politie*, dat hen herinnert aan die eed of belofte. Integriteit leunt niet alleen op de herinnering aan die eed/belofte, maar ook op bijgebrachte en verworven politieke vaardigheden, tegenwoordigheid van geest in de dagelijkse praktijk en op de deugd trouw. Samen met de wettelijke richtlijnen en verordeningen vormen deze het professionele kompas van de beampte. Een politievrouw of -man geeft blijk integer te zijn als zij of hij, indachtig die eed, kan uitleggen wat zij of hij heeft gedaan of nagelaten. Dat dient zij of hij allereerst voor zichzelf te kunnen doen. Het disciplinaire onderzoek is evenwel een gelegenheid waarbij de organisatie dat ook expliciet van haar of hem kan vragen. Kenmerk van dit instrument van het integriteitsbeleid is dat het gericht is op een individu en een dwingend karakter heeft: de betrokkene moet helderheid verschaffen over specifiek eigen gedrag, in het bijzonder hoe zij of hij zich daarbij heeft laten leiden door haar of zijn professionele kompas.

De betrokkene maakt echter deel uit van een organisatie. Bij een misdraging of misslag zijn vrijwel altijd andere medewerkers betrokken. De misdraging of misslag kan gefaciliteerd zijn door een groeps-cultuur op de werkvloer of door gebrekkige leiding, kan voortkomen uit een gebrek aan training of voltrokken zijn onder grote publicitaire druk. Die inbedding in de organisatorische context ontslaat een betrokkene niet van zijn of haar verantwoordelijkheid voor het eigen handelen of nalaten (en van het dragen van de consequenties), maar oog voor die aspecten is voor de organisatie wel essentieel om tot een goede, herstellende interventie te komen en dat is het doel van de disciplinaire onderzoeken. De organisatie en haar context kunnen niet buiten schot blijven. De disciplinaire onderzoeken kunnen alleen aan hun doel beantwoorden als de mogelijke consequenties voor het management van de politie niet uit de weg worden gegaan. Goed werkgeverschap vergt dat zulke uitkomsten gebruikt worden om de organisatie te verbeteren.

2.2 De uitvoering

Bij disciplinaire onderzoeken is de korpschef formeel het bevoegd gezag, maar deze bevoegdheid is bij besluit gemandateerd aan een eenheidschef en vaak per eenheid doorgemandateerd aan een sectorhoofd. Deze treedt dan feitelijk op als bevoegd gezag.

Het bevoegd gezag hoort zelf geen onderzoeksactiviteiten te ontplooiën, want die zouden het kunnen belemmeren in het vellen van een afgewogen, fair oordeel. Het stelt zich eerst de vraag of wel tot een onderzoek moet worden overgegaan: een onderzoek mag niet door een direct leidinggevende worden gebruikt om zich aan de eigen verantwoordelijkheid tot correctie te onttrekken. Het bevoegd gezag verstrekt de opdracht tot het onderzoek aan een afdeling VIK, vrijwel altijd die van de eigen eenheid. Bij de formulering telt niet alleen het werkelijke of vermeende kwalijke doen of nalaten door de betrokkene, maar wegen ook de ruimere belangen van de organisatie en de verwachte impact op de werkomgeving en de samenleving mee. De opdracht kan bijvoorbeeld heel wel ingegeven zijn door de verwachting met een onderzoek een dienstonderdeel intern en extern te ontdoen van valse geruchten, maar ook door de inschatting van de maatschappelijke schade.

De uitvoering van een disciplinair onderzoek is bijzonder politiewerk, uitvoering gevend aan de plicht van de politiechef tot goed werkgeverschap, en is bijgevolg minstens even lastig goed te verrichten als

gewoon politiewerk. De start van een onderzoek is nooit neutraal. Aanleiding is een verdenking, gericht tegen een medewerker. Dat kan in de organisatie en bij de onderzoek(st)ers emoties oproepen, die verbonden kunnen zijn met zowel empathie (mededogen) als veroordeling (verraad) van de medewerker. Van de onderzoek(st)er wordt verwacht dat hij of zij zich neutraal opstelt, gericht op opheldering en herstel. De betrokkene wordt uitgenodigd om die opheldering te verschaffen en die opheldering mag van hem of haar worden verwacht. Maatstaf bij de gezamenlijke reflectie is niet regelnaleving, maar professionaliteit.

Evenals een streetwise politiebeambte dient de onderzoek(st)er evenwel te voorkomen dat met hem of haar een loopje wordt genomen en dat de waarheidsvinding in het gedrang komt. Het is goed mogelijk en zelfs frequent het geval dat de coöperatieve omgang onder invloed van de vasthoudendheid van de onderzoek(st)er omslaat in een conflictueuze. Voor de onderzoek(st)er is dan de drang groot om het gesprek met de betrokkene tijdelijk af te breken, getuigen en omstanders te gaan horen en belastende feiten te gaan vergaren waarmee de betrokkene tot slot kan worden geconfronteerd. Die omslag is soms onvermijdelijk, de onderzoek(st)er is vaak niet bij machte deze te voorkomen, maar moet dat wel proberen en is in elk geval verplicht om bij uitbreiding van de verdenking de betrokkene daarvan te informeren.

Is een conflictueuze situatie ontstaan, dan kan het onderzoek naar de feiten en omstandigheden nog slechts leiden tot (1) ontslag doordat het bevoegd gezag meent vast te kunnen stellen dat van misdraging sprake was, tot (2) continuering van de dienst van een medewerk(st)er die zich in de ogen van het bevoegd gezag heeft misdragen, maar die zich met succes heeft verscholen achter regels, of tot (3) continuering van de dienst van een medewerk(st)er die zich in de ogen van het bevoegd gezag al of niet heeft misdragen, maar die evenals de organisatie verder moet met een verstoorde arbeidsverhouding. In geen van deze gevallen is sprake van een optimale uitkomst.

Het bevoegd gezag velt een oordeel op basis van het onderzoeks dossier en maakt zijn voornemen tot besluit aan de betrokkene bekend. De laatste krijgt gelegenheid te reageren voordat een definitief besluit wordt genomen. Disciplinaire onderzoeken zijn onderdeel van de gezagsvoering in de politie en daarom niet onderhevig aan directe publieke verantwoording. De collega's van de betrokkene horen zo te worden geïnformeerd dat het goede functioneren van de werkkring van de betrokkene niet wordt geschaad. Vanwege de sterke belangstelling van media, publiek en parlement voor de afhandeling van eventuele misdragingen is een zorgvuldige inlichting van de buitenwereld ook belangrijk.

2.3 De interne richtlijnen

De politie heeft de werkwijze bij disciplinaire onderzoeken in diverse documenten vastgelegd. In april 2019 stelde de korpschef het *Protocol: onderzoek in disciplinaire zaken politie* vast. Waarschijnlijk omdat betrokkenen in beroepsprocedures naar dit Protocol kunnen verwijzen, bevat het voornamelijk een uiteenzetting van de eisen die aan het onderzoek mogen worden gesteld, waaronder de termijn en de samenstelling van het dossier en een opsomming van de rechten en plichten van betrokkenen en getuigen.

Kort tevoren waren twee andere documenten met interne richtlijnen voor de uitvoering van disciplinaire onderzoeken vastgesteld, beide vooral gericht op uniformering van de werkprocessen en preventie van misslagen in de behandeling en afhandeling. Het betreft de nota *Werkproces disciplinaire zaken* (in een uitgebreide en verkorte versie) en de nota *Communicatieprotocol disciplinaire en strafrechtelijke zaken betreffende politiemedewerkers*. In het eerste stuk ligt het accent op afstemming en reglementering van de samenwerking van de onderzoek(st)ers van de afdelingen VIK met andere afdelingen en functionarissen binnen de politie. De aandacht gaat daarbij uit naar soepele en efficiënte uitvoering. Het stuk bevat geen normering voor de daadwerkelijke uitvoering en afdoening van disciplinaire onderzoeken. Het tweede stuk specificeert gedetailleerd welke informatie het bevoegd gezag op welke momenten van het onderzoek wel en vooral niet intern en extern kan delen. Aangegeven wordt dat de afdeling VIK zelf niet communiceert over het onderzoek. De aandacht gaat in dit stuk uit naar bescherming van de privacy van de betrokkene en naar versterking van het interne draagvlak voor het integriteitsbeleid. Aanwijzingen wanneer en hoe het bevoegd gezag zich over (de uitkomst van) een disciplinair onderzoek publiekelijk kan uitlaten of dient uit te laten, bevat het stuk niet.

Al met al bieden de bestaande richtlijnen weinig houvast voor kwaliteitszorg van disciplinaire onderzoeken en hun afhandeling. De minister van Justitie en Veiligheid heeft de genoemde documenten aan het parlement gestuurd en daarmee openbaar gemaakt.

2.4 Uitvoering disciplinair onderzoek

Een disciplinair onderzoek moet opheldering verschaffen over een vermoedelijke misdrijving. Bij de start wordt dus de mogelijkheid onderkend dat iemand een disciplinaire straf gaat worden opgelegd. Bij de uitvoering van het onderzoek moet daarom rekening worden gehouden

met de regels van het tuchtrecht. Het met voeten treden van deze regels zou later een belemmering kunnen zijn bij het opleggen van een straf. Deze regels stellen dwingende eisen aan de uitvoering van het onderzoek. Naast dienstbaarheid aan het goed functioneren van de politie is respect voor die regels een voorwaarde voor een goed disciplinair onderzoek. Een schets van het stapsgewijs verloop van dat onderzoek werpt licht op beide condities.

a. Start

De afdeling VIK ontvangt meldingen vanuit de organisatie en gaat niet zelf op zoek naar misdragingen. Dit heeft tot gevolg dat de meldingsbereidheid van de verschillende segmenten van de politieorganisatie een stempel drukt op de betekenis van het instrument disciplinaire onderzoeken voor de politiezorg. Medewerkers worden met name weerhouden van het melden door natuurlijke argwaan tegen intern onderzoek, dat als een aantasting van de onderlinge solidariteit wordt gezien. Een andere belemmering lijkt de hiërarchie te vormen: er worden niet of nauwelijks signalen gemeld van hogeren in rang.³

Geconfronteerd met een melding van een (vermeende) misdraging staat het bevoegd gezag voor de keuze hoe te reageren: geen onderzoek starten, de zaak terugverwijzen naar de lijnchef met de opdracht de kwestie in een functioneringsgesprek aan de orde te stellen, een oriënterend onderzoek initiëren, opdracht tot een disciplinair onderzoek geven, of de officier van justitie verzoeken een strafrechtelijk onderzoek te beginnen. Het bevoegd gezag wordt geacht na consultatie van het hoofd VIK, een arbeidsjurist van personeelszaken en de direct leidinggevende van de betrokkene tot een besluit te komen. Tot een disciplinair onderzoek wordt in beginsel besloten als sprake is van een duidelijke verdenking van plichtsverzuim tegen een medewerker. Het bevoegd gezag kan andere aspecten, zoals de aard van de vermeende misdraging of de betekenis van opheldering voor de samenleving, in de beslissing mee laten wegen en dient te waken voor misbruik van het onderzoek voor oneigenlijke doeleinden zoals ontslag of buitendienststelling van lastige medewerkers. Soms kan het nodig zijn om voorrang te geven aan psychosociale hulp. Het bevoegd gezag zal ook

3 Uit een eerder onderzoek naar het lekken van vertrouwelijke politie-informatie bleek dat van de 117 op basis van een aselechte steekproef geselecteerde meldingen uit de jaren 2015 en 2016 slechts één hoofdinspecteur tot de verdachten behoorde en verder geen hogeren in rang. Zie: Smit e.a. 2019, p. 50.

moeten afwegen of de betrokkene ordemaatregelen moeten worden opgelegd, zoals een verbod dienstgebouwen te betreden.

Als uitvloeisel van het besluit wordt een schriftelijke onderzoeksopdracht aan de afdeling VIK geformuleerd. Deze opdracht wordt geacht in belangrijke mate de aanpak van het onderzoek vast te leggen. Behalve dat ze leidraad moet zijn voor een gericht onderzoek, zijn geen expliciete eisen aan de formulering van de opdracht gesteld. Het is niettemin een wezenlijke stap.

In tegenstelling tot in het geval van een oriënterend onderzoek dient bij de start van een disciplinair onderzoek de betrokkene met een schriftelijke aanzegging te worden geïnformeerd over het doen of nalaten dat als mogelijk plichtsverzuim wordt beschouwd. Deze aanzegging dient aan de betrokkene te worden uitgereikt door zijn of haar direct leidinggevende.

De aanzegging wordt gevolgd door een intakegesprek met (een) VIK-onderzoeker(s) waarin de betrokkene wordt geïnformeerd over de procedure. Omdat de betrokkene geen zwijgrecht heeft, hoeft hem of haar niet de cautie te worden gegeven. De betrokkene heeft in het intakegesprek de mogelijkheid om op de verdenking te reageren en nadere inlichtingen te verstrekken. De onderzoek(st)er neemt die informatie in ontvangst en vraagt niet verder door: het gesprek is geen hoorgesprek. Mochten er in de loop van het disciplinaire onderzoek nieuwe verdenkingen tegen de betrokkene rijzen, dan dient hij of zij daarover in een aanvullende schriftelijke aanzegging te worden geïnformeerd.

b. Feitenverzameling en dossiervorming

De onderzoek(st)er vergaart informatie uit politieregisters en documenten die licht kunnen werpen op de (vermeende) misdraging en hoort veelal enkele collega's van de betrokkene als getuigen. De laatsten krijgen van hun gesprek met de onderzoek(st)er een verslag en de instructie niet met anderen, in het bijzonder de betrokkene, over de kwestie te spreken. Als bijzondere onderzoekshandelingen worden verricht, zoals het raadplegen van vertrouwelijke politiestructuren, dient toestemming te worden gevraagd en dient de verklaring van toestemming in het dossier te worden opgenomen.

Omdat een disciplinair onderzoek geen strafrechtelijk karakter heeft, kan de betrokkene ook zelf stukken of andere informatie aanleveren. Leidraad is immers de gezamenlijke inspanning om licht te werpen op de feiten en omstandigheden rond de vermeende misdraging. Vaak zal de betrokkene, geconfronteerd met een verwijt en

onzeker over het komende oordeel van de leiding, geneigd zijn een defensieve houding aan te nemen, in afwachting van het eindresultaat. De betrokkene mag niet zelf een contra-onderzoek starten door bijvoorbeeld contact op te nemen met collega's. Dat wordt als plichtsverzuim gezien. Omdat een disciplinair onderzoek geen strafrechtelijk karakter heeft, is alle informatie die licht werpt op de (vermeende) misdraging relevant, maar is het niet nodig dat die wettig en overtuigend wordt bewezen. De onderzoek(st)er dient alle aspecten van de (vermeende) misdraging en de omstandigheden waaronder die plaatsvond te belichten: tunnelvisie moet worden voorkomen.

c. Het hoorgesprek

Als de onderzoek(st)er meent dat voldoende informatie is vergaard, sluit hij of zij het onderzoek en verstrekt het dossier aan de betrokkene. Daar kunnen alleen stukken uit worden weggelaten als prijsgeving daarvan andere zwaarwegende belangen (bijvoorbeeld die van een strafrechtelijk onderzoek) schaadt. De betrokkene kan in deze fase de hulp van een belangenbehartiger inroepen en informatie verzamelen die ter aanvulling aan het dossier kan worden toegevoegd. Hij of zij mag echter ook nu geen contra-onderzoek instellen en evenmin contact opnemen met personen die door de onderzoek(st)er zijn gehoord. Beide handelingen worden tot plichtsverzuim gerekend.

Nadat de betrokkene een redelijke tijd heeft gehad om het dossier te bestuderen, wordt deze namens het bevoegd gezag door de onderzoek(st)er uitgenodigd voor een hoorgesprek. Hij of zij moet verschijnen en mag desgewenst een raadsman/-vrouw meenemen. Het gesprek is geen verhoor, maar een wederhoor. De betrokkene moet alle ruimte krijgen om zijn of haar visie op de informatie uit het dossier te geven, maar is wel gehouden de waarheid te spreken of te zwijgen. Dat laatste kan de betrokkene slechts met een beroep op het recht zich niet strafrechtelijk te hoeven belasten of met een beroep op zijn privacy. Hij of zij krijgt van het gesprek met de onderzoek(st)er een verslag en krijgt tevens de instructie niet met anderen behalve de eigen raadsman/-vrouw over de kwestie te spreken.

Het is zowel voor de betrokkene als voor de organisatie van belang dat de persoonlijke en de sociale context van de (vermeende) misdraging worden belicht in het hoorgesprek. Deze informatie kan de betrokkene ontlasten van verantwoordelijkheid voor de uitkomst, en kan voor de politieleiding aanwijzingen bevatten voor eventuele noodzakelijke interventies in de organisatie (gegeven de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en goed werkgeverschap).

d. De bediening van het beoordelend bevoegd gezag

Alle bevindingen van het disciplinaire onderzoek worden in een dossier opgenomen. Voorts bevat dit in elk geval ook de onderzoeksopdracht en de schriftelijke toestemming voor de aanwending van bijzondere onderzoeksmethoden. Het dossier moet het bevoegd gezag allereerst in staat stellen om vast te stellen of het gewraakte doen of nalaten heeft plaatsgevonden en zo ja, of dit de betrokkene kan worden aangerekend. In zijn oordeel weegt het bevoegd gezag echter meer aspecten mee, zoals de houding van de betrokkene tegenover het gebeure en tijdens het onderzoek. Het is de bedoeling dat het dossier bij die oordeelsvorming behulpzaam is.

De beslissing van het bevoegd gezag wordt als een voornemen tot besluit schriftelijk aan de betrokkene kenbaar gemaakt. Deze heeft dan de mogelijkheid om in een gesprek met het bevoegd gezag en de eigen direct leidinggevende zijn of haar visie op dat voornemen kenbaar te maken. Er is dus nogmaals gelegenheid tot wederhoor. Van dat gesprek wordt een verslag gemaakt en dit wordt aan het dossier toegevoegd. Als het bevoegd gezag na kennisneming van dat verslag vasthoudt aan het voornemen, besluit het of een disciplinaire straf gepast is en zo ja welke. Ook kan besloten worden tot het opleggen van een ordemaatregel of tot het informeren van het Openbaar Ministerie van een gerezen vermoeden van een strafbaar feit. Ook dit besluit moet de betrokkene schriftelijk worden medegedeeld. Passend is dat dat wordt toegelicht in een gesprek.

e. Afsluiting

De betrokkene kan tegen een besluit tot het opleggen van een straf of van ontslag bezwaar maken door middel van het opstellen van een bezwaarschrift. De behandeling van de zaak komt vanaf dat moment in handen van een onafhankelijke bezwaarcommissie en valt om die reden niet meer te rekenen tot het disciplinaire onderzoekstraject. In het onderhavige onderzoek wordt er daarom ook niet nader op ingegaan.

Daarnaast moet het bevoegd gezag ook beoordelen of de uitkomst van het onderzoek aanleiding geeft om met een interventie in de organisatie nieuwe, soortgelijke ontsporingen te voorkomen. Het kan een heel specifieke interventie zijn, bijvoorbeeld het verminderen van de werkdruk op een afdeling of een snellere roulatie van het personeel, maar het kan ook een generieke maatregel zijn, zoals voorlichting om personeel alert te maken op dreigende integriteitsschendingen.

2.5 Kwaliteitscriteria

Het eerder vermelde *Protocol: onderzoek in disciplinaire zaken* bevat acht uitgangspunten waaraan disciplinaire onderzoeken behoren te voldoen.⁴ Betrokkenen die hun ontslag, straf of behandeling juridisch willen aanvechten, kunnen zich op deze kwaliteitseisen beroepen. Bijgevolg richten deze uitgangspunten zich op een faire behandeling van de betrokkene. In dit onderzoek zijn ruimere kwaliteitskenmerken (dan alleen juridische) gehanteerd als beoordelingscriteria. Van disciplinaire onderzoeken mag immers ook worden verwacht dat zij een bijdrage leveren aan verbetering van de organisatie en het maatschappelijk functioneren van de politie. De volgende vier in dit onderzoek aangelegde kenmerken⁵ omvatten ook de acht uitgangspunten uit het Protocol.

Allereerst dienen disciplinaire onderzoeken **een effectieve bijdrage te leveren aan het herstel van het goed functioneren van de politie**. Zulke onderzoeken starten met een melding uit de organisatie. Het is van belang dat medewerkers zich vrij voelen zo'n melding te doen en erop vertrouwen dat deze zorgvuldig wordt beoordeeld en afgehandeld. Vervolgens moeten alle betrokken partijen erop kunnen vertrouwen dat het onderzoek zorgvuldig, onvooringenomen en met gepaste spoed wordt uitgevoerd. De leidinggevende dient de betrokkene ook zo te blijven behandelen dat de verhoopde integratie in de dienst na afloop van het onderzoek soepel kan verlopen. De afdeling VIK en het bevoegd gezag dienen oog te hebben voor de impact van het onderzoek op de werkomgeving van de betrokkene. Als het onderzoek voor het bevoegd gezag aanleiding is om te besluiten tot een straf of tot ontslag, dan dienen de collega's en eventueel de samenleving gepast te worden geïnformeerd, dat wil zeggen met respect voor ieders privacy, met zorg voor het goed functioneren van het dienstonderdeel en, als de samenleving door de misdrijving is geraakt, met openhartigheid tegenover de buitenwereld.

Ten tweede dienen de activiteiten die in het kader van het disciplinaire onderzoek worden ondernomen te **passen bij de aard van de verdenking** en niet langer te duren en niet indringender te zijn dan nodig is om opheldering te verkrijgen. Ook de persoonlijke en institutionele

- 4 Dit zijn: (1) onafhankelijkheid en distantie van de onderzoeker, (2) duidelijke uitgangspunten onderzoek, (3) opdracht bevoegd gezag, (4) zorg betrokkene gedurende een onderzoek, (5) informeren betrokkene gedurende een onderzoek, (6) openheid en transparantie naar betrokkene, (7) beheer van persoonsgegevens, en (8) bewaartermijn onderzoeksresultaten.
- 5 De vier kenmerken zijn door de onderzoekers zelf o.b.v. de onderzoeksdata geformuleerd tijdens de laatste fase van dataverzameling.

context dienen in de beschouwing te worden meegenomen. Het onderzoek is gericht op waarheidsvinding, zonder aanzien des persoons. Bij de vaststelling van de feiten hoeven geen strafvorderlijke criteria te worden aangelegd. Niettemin zijn de rechtstatelijke beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit ook hier passend.

Ten derde dient de betrokkene in het onderzoeksproces voldoende gelegenheid te krijgen om **haar of zijn handelen of nalaten toe te lichten**, de daarvoor relevante feiten en omstandigheden naar voren te brengen en om van de eenmaal vastgestelde feiten een eigen uitleg te geven. De betrokkene moet erop kunnen rekenen dat zij of hij fair wordt behandeld en dat het onderzoek met gepaste spoed wordt uitgevoerd, zodat zij of hij niet te lang in onzekerheid wordt gelaten. Het Protocol verschaft haar of hem het recht op een duidelijke omschrijving van hetgeen haar of hem wordt verweten, de direct leidinggevende dient haar of hem op de hoogte te houden van de voortgang van het onderzoek, en voorafgaande aan het hoorgesprek mag zij of hij kennisnemen van het hele dossier, behalve als andere belangen dat voor delen van het dossier verhinderen. Belangrijk is daarom dat zij of hij goed wordt geïnformeerd, bij voorkeur schriftelijk omdat dit houvast biedt, en van de voortgang op de hoogte wordt gehouden. Ook voor het bevoegd gezag is het belangrijk te weten dat de betrokkene haar of zijn uitleg in alle vrijheid naar voren heeft kunnen brengen.

Ten slotte dient sprake te zijn van **een doelmatige aanwending van onderzoeksinspanningen**. Een disciplinair onderzoek mondt uit in een dossier dat een functie heeft in de afhandeling van de zaak en het functioneren van de organisatie. Het moet het bevoegd gezag ondersteunen in de oordeelsvorming, het opleggen van sancties bestuursrechtelijk mogelijk maken en eventueel handvatten bieden voor interventies in de organisatie. Het dossier moet goed opgeslagen worden in de politieregisters. Tegelijkertijd moeten onnodige inspanningen worden vermeden. Er hoeft geen sluitend strafrechtelijk bewijs te worden verkregen.

3

Dataverzameling en onderzoeksmethoden

Het onderzoek naar de praktijk van het disciplinaire onderzoek bestond uit een literatuurstudie en documentanalyse, een analyse van recente dossiers van disciplinaire onderzoeken en een beperkt aantal interviews met sleutelfiguren. Afgezien is van een analyse van de oordelen van de bezwaarcommissie over de op basis van disciplinaire onderzoeken genomen besluiten, mede omdat dit naar verwachting onderzoeken betrof die langer geleden waren uitgevoerd.

3.1 Studie van literatuur en beleidsdocumenten

Studie is gemaakt van de bescheiden hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over interne onderzoeken die in Nederland voorhanden is. Toonaangevend is nog steeds het proefschrift van Magrete van der Steeg, getiteld *Politietuchtrecht*, ook al is dat in 2004 verdedigd en refereert het bijgevolg niet aan de Nationale Politie. Met name in het Verenigd Koninkrijk, waar onderzoek naar misstanden in de politie zich veel meer buiten de politie en meer in de openbaarheid voltrekt, is wetenschappelijk onderzoek gedaan naar dit thema. Met inachtneming van die andere context zijn ook recente publicaties over die praktijk bestudeerd.

De leiding van VIK heeft ons de relevante, interne beleidsstukken verstrekt. Daarnaast zijn de relevante brieven en stukken bestudeerd die de minister van Justitie en Veiligheid de afgelopen jaren aan het parlement heeft verstrekt.

3.2 Selectie en analyse van de dossiers

Op 3 januari 2020 is per mail aan alle eenheden van de politie, dat wil zeggen de tien regionale eenheden, de landelijke eenheid, het politiedienstencentrum en de Politieacademie, gevraagd om dossier-

nummers aan te leveren van *alle afgeronde disciplinaire onderzoeken uit 2018 en 2019*. Vervolgens is uit de aangeleverde dossiernummers een aselechte steekproef getrokken van 15 procent per jaar per eenheid (aantallen naar boven afgerond). De steekproef leverde in totaal 85 dossiers op. De dossiers zijn op het hoofdbureau van de eenheid Den Haag verzameld en aan het onderzoeksteam beschikbaar gesteld. In de tweede helft van januari 2020 zijn deze bestudeerd.

Van de 85 dossiers waren 65 dossiers geschikt voor analyse. Twintig dossiers waren ongeschikt voor analyse omdat ze:

- niet bestonden omdat de onderzoeksopdracht was ingetrokken (n = 2);
- ontbraken zonder opgave van redenen (n = 3);
- alleen oriënterend onderzoek betroffen, zonder disciplinair vervolg (n = 7);
- alleen strafrechtelijk onderzoek betroffen, zonder disciplinair deel (n = 8).

Onduidelijk is of in de laatste twee gevallen de betreffende onderzoeken als substituuut voor de ontbrekende disciplinaire onderzoeken zijn gebruikt.

De 65 geschikte dossiers zijn gecodeerd aan de hand van een uitgebreid analyseschema (zie bijlage 7.1). Deze codering is, onder een niet naar het dossier herleidbaar volgnummer, ter plaatse opgeslagen op een afgeschermd projectschijf van de Politieacademie en later geanalyseerd in SPSS, IBM-versie 25.

3.3 Informatieve waarde van de analyse

De aangeleverde dossiers maakten duidelijk dat niet iedere eenheid op basis van de aangegeven criteria heeft geselecteerd.⁶ Daarmee is de steekproef niet goed getrokken, want dit is gebeurd uit een groslijst die ‘vervuild’ is met dossiers die buiten de tevoren bepaalde scope liggen. De totale populatie (alle aangeleverde dossiernummers) klopt daarmee ook niet. Dit maakt harde uitspraken over verschillen tussen eenheden en tussen de jaren 2018 en 2019 onmogelijk.

Van de 65 dossiers die geïnccludeerd zijn in de analyse, waren 20 dossiers (31 procent) incompleet aangeleverd. In 56 van de 65 dossiers (86 procent) was het onderzoek op basis van de verslaglegging in

6 Voor sommige eenheden kon geverifieerd worden welke criteria precies zijn gehanteerd, omdat een lijst werd aangeleverd inclusief specificatie in type onderzoek en afronding.

het dossier goed te volgen. In 9 dossiers (14 procent) was onduidelijk hoe het onderzoek was verlopen.

3.4 De selectie van geïnterviewden

Naast het analyseren van documenten en dossiers zijn interviews afgenomen. Het interviewschema (zie bijlage 7.2) is opgesteld naar aanleiding van de bestudeerde dossiers en met het oog op de in het vorige hoofdstuk onderscheiden kwaliteitscriteria (zie paragraaf 2.5). De respondenten zijn geselecteerd op grond van uiteenlopende betrokkenheid bij de uitvoering van disciplinaire onderzoeken en in enkele gevallen op grond van opmerkelijke bevindingen in het dossieronderzoek. In totaal zijn negen personen door steeds twee wetenschappelijk onderzoekers geïnterviewd: vijf onderzoekers van verschillende afdelingen VIK, een coördinator en een teamchef van een afdeling VIK, een juridisch adviseur van de afdeling Arbeidszaken en een opdrachtgever van disciplinaire onderzoeken (het bevoegd gezag). De interviews zijn opgenomen, digitaal opgeslagen en verbatim uitgewerkt.

4

Bevindingen

4.1 De aard van de verdenkingen en de onderzoeksopdracht

De eerste fase van het disciplinaire onderzoek bestaat uit de ontvangst van de melding, het formuleren van de onderzoeksopdracht en de aanzegging aan de betrokkene.

4.1.1 Melding

Uit ieder bestudeerd dossier kon opgemaakt worden hoe het signaal over het vermeende plichtsverzuim binnen was gekomen. De meeste signalen kwamen uit de politieorganisatie zelf (in totaal 63 procent): door collega's (31 procent), van leidinggevendenden (20 procent) en uit lopend onderzoek (12 procent). Verder kwamen meldingen binnen van gerelateerde burgers (17 procent), andere instanties (3 procent), berichtgeving in de media (1 dossier) of uit andere richtingen (8 procent). In 4 van de 65 dossiers (6 procent) kwamen na de start van het onderzoek aanvullende signalen binnen over de betrokkene.

Hoewel de aantallen te beperkt zijn om harde uitspraken over de meldingsbereidheid te doen, kan uit deze cijfers worden afgeleid dat er geen sprake is van een 'blue code of silence'. Wel gaven veel respondenten aan te weten dat de afdelingen VIK binnen de politie een negatief imago hebben: *'VIK heeft gewoon bij sommige afdelingen een hele slechte naam.'* Een respondent vertelde dat uit een afstudeeronderzoek naar het imago van de betreffende afdeling VIK was gebleken dat in deze eenheid VIK-medewerkers *'matennaaiers'* worden genoemd. De betreffende afdeling VIK had zich afgevraagd *'Hoe kunnen we dichter bij de werkvloer komen?'* en vervolgens getracht die verhalen te ontzenuwen. Een andere respondent vertelde dat een betrokkene die na affloep van het hoorgesprek had gezegd het een prettig gesprek te hebben gevonden, bij terugkeer op de werkvloer steen en been had geklaagd. Drie andere respondenten vertelden dat hun afdelingen om het imago te verbeteren frequenter teams waren gaan bezoeken.

Eén respondent meende dat leidinggevendens te gemakkelijk de afdeling VIK willen inschakelen. Deze respondent had de ervaring opgedaan ‘(...) dat een leidinggevende zei: “Dat is een disciplinair onderzoek waard”, en dat wij zeiden: “Nee, dat ligt toch echt in het functioneren. Ga maar een dossier opbouwen. Voor zulke zaken moet je VIK niet misbruiken.”’ Een andere respondent had de indruk ‘dat VIK [niet] in het reguliere bedrijfsproces zit. Het is van a) hoe houden we VIK eruit of b) iemand functioneert niet; kijken of we VIK kunnen gebruiken [om hem te ontslaan]. En dan denk ik: ja, daar zijn we niet voor.’ Een derde respondent meende dat de organisatie te weinig gebruik maakt van de afdelingen VIK en benadrukte dat VIK ‘een hele belangrijke adviserende rol [kan] hebben als het gaat om integriteitsvraagstukken. Wij zijn vakmensen op dit gebied en (...) willen de lijn daar ook in kunnen adviseren.’

In de interviews werd dieper ingegaan op de omzetting van een signaal in een melding. Niet alle afdelingen VIK hanteren eenzelfde maatstaf. Waar de ene afdeling VIK alle signalen in VisionWaves vastlegt als melding (‘Alles waar wij betrokkenheid bij hebben, actief, al is het maar een adviesje via de telefoon, daar komt een melding van’), gaf een respondent van een andere afdeling aan dat lang niet alles als melding wordt geregistreerd.

Meldingen worden stevast aan het bevoegd gezag ter beoordeling voorgelegd, aldus vrijwel alle respondenten. Soms wordt een coördinator of teamchef van een afdeling VIK samen met een arbeidsjurist van personeelszaken door het bevoegd gezag uitgenodigd om over de duiding van de melding te ‘sparren’, te adviseren. Respondenten gaven aan hun advies te baseren op de eigen ervaring als VIK-medewerker en hun interpretatie van het BARP. Het bevoegd gezag bepaalt vervolgens hoe aan de melding gevolg wordt gegeven: wordt de directe chef aangespoord een gesprek met de betrokkene aan te gaan of wordt gekozen voor een oriënterend, disciplinair of strafrechtelijk onderzoek? Een respondent vertelde dat in het eerste geval door de betreffende afdeling aan de chef om een verslag van het gesprek wordt gevraagd en dat dit verslag wordt besproken met het bevoegd gezag. Vervolgens wordt besloten of alsnog wordt overgegaan tot een onderzoek of tot sluiting van het dossier. Uit de bestudeerde dossiers bleek dat deze procedure lang niet overal wordt gevolgd.

4.1.2 *Het (vermeende) plichtsverzuim*

Een belangrijke maatstaf in de duiding van de feiten in een disciplinair onderzoek is het niet scherp afgebakende begrip plichtsverzuim. De respondenten is gevraagd hoe zij dit begrip duiden. De meesten

vinden dit gesneden koek: voor hen bieden de *Beroepscode politie* en het BARP voldoende houvast. In hun overtuiging geldt te allen tijde: *'Je bent 24 uur per dag politieambtenaar, dus ook, ja ook, in je privésfeer.'* Een respondent nuanceerde dat dit met name voor de oudere generatie politiemensen uitgangspunt is. Over jongere collega's zei deze respondent: *'De jongere collega heeft eerder behoefte aan vrije tijd en vindt dat het niet uitmaakt dat als hij of zij op stap gaat hij dit of dat doet.'*

In bijna een derde van de bestudeerde dossiers konden in de (vermeende) misdragingen diverse delicten worden onderkend: in dertien dossiers ging het om twee en in zeven dossiers ging het om drie verschillende delictspecificaties. De twee meest voorkomende waren wangedrag in de vrije tijd en misbruik van (toegang tot) informatie (zie tabel 4.1), op de voet gevolgd door fraude en diefstal. Opvallend was dat verdenking van misbruik van informatie bijna vier keer vaker voorkwam dan misbruik van andere bevoegdheden.

Tabel 4.1 Frequentie en percentage verschillende delictspecificaties

Delict specificatie	Frequentie	Percentage (t.o.v. het totaal aantal dossiers; N = 65)
Wangedrag in vrije tijd	22	33,8
Misbruik van (toegang tot) informatie	22	33,8
Politiële fraude en diefstal	15	23,1
Omgangsvormen en bejegening	7	10,8
Verspilling en wanprestatie	5	7,7
Misbruik van andere bevoegdheden	5	7,7
Onverenigbare functies en activiteiten	2	3,1
Misbruik van geweldsbevoegdheid	1	1,5
Politiële corruptie	0	0
Dubieuze giften en beloften	0	0
Overig	6	9,2
<i>Totaal</i>	<i>85</i>	

Ook de respondenten onderkennen dat een van de meest voorkomende delictspecificaties wangedrag in de vrije tijd is. Volgens hen is er nog een wereld te winnen als het gaat om bewustwording van wat het betekent om politiemedewerker te zijn, wat de kernwaarden van de politie inhouden en welke implicaties de Beroepscode heeft. Eén respondent zei: *'Ik denk niet dat er meer beleid moet komen. De beroepscode met de themabladen, nou helder! (...) Alleen, je moet het ze wel uitleggen. Want ik ben er ook van overtuigd dat niet iedereen begrijpt wat daar staat.'*

Sommige afdelingen VIK bezoeken daartoe de basisteams. Men geeft uitleg over de eigen afdeling, gaat het gesprek aan over de Beroepscode en maakt dilemma's bespreekbaar: *'Laat ze erover nadenken en laat ze hun mening erover vormen.'* Twee respondenten spraken de wens uit om op de Politieacademie in gesprek te gaan met studenten. Het was hen nog niet gelukt om daar *'een voet tussen de deur te krijgen'*.

4.1.3 Totstandkoming onderzoeksopdracht

De schriftelijke opdracht tot uitvoering van het disciplinaire onderzoek werd niet altijd teruggevonden in de geanalyseerde dossiers: in 14 van de 65 dossiers (22 procent) ontbrak de noodzakelijke, op schrift gezette onderzoeksopdracht.

Blijkens de verklaringen van de respondenten komt de onderzoeksopdracht in de eenheden op uiteenlopende wijze tot stand. Een respondent zei: *'Daar wordt (...) heel divers mee omgegaan.'* Een andere respondent stelde dat er geen consensus is over wie de onderzoeksopdracht moet formuleren. Zelf vond deze respondent dat afdelingen VIK de onderzoeksopdracht niet moeten schrijven om de schijn van partijdigheid tegen te gaan: *'Dat komt niet zuiver over.'* Deze respondent vond dat het bevoegd gezag als opdrachtgever én als eindverantwoordelijke goed moet weten wat het onderzocht wil hebben en daarom het beste zelf de onderzoeksopdracht kan formuleren.

Een andere respondent omschreef de totstandkoming van de onderzoeksopdracht als volgt: nadat een melding is binnengekomen, wordt op de afdeling VIK intern overlegd welke richting het onderzoek op zou moeten gaan. Een onderzoeker formuleert daarna de onderzoeksopdracht. Het afdelingshoofd legt die voor aan het bevoegd gezag. Vervolgens verleent het bevoegd gezag de onderzoeksopdracht aan de afdeling VIK. Een andere variant die door andere respondenten werd gerapporteerd, start met een overleg van de teamchef van een afdeling VIK met het bevoegd gezag. In dit gesprek wordt duidelijk wat onderzocht moet worden. Vervolgens wordt de onderzoeksopdracht op basis van dat overleg geformuleerd door een VIK-onderzoeker. Tot slot bekijkt het bevoegd gezag de formulering en volgt akkoord of een verzoek om aanpassing. Drie respondenten legden uit dat aan de verschillende werkwijzen verschillen in opvatting ten grondslag liggen over wie de onderzoeksopdracht moet schrijven. Diverse respondenten meldden dat zij in deze fase op grond van hun expertise en ervaring volop kunnen sparren met het bevoegd gezag.

4.1.4 Inhoud onderzoeksopdracht

De uiteindelijk vastgestelde onderzoeksopdrachten verschillen sterk in de omvang van de speelruimte die zij de onderzoekers bij de uitvoering bieden. Sommige respondenten zeiden heel concreet geformuleerde opdrachten te krijgen: *‘Zoek dit uit, spreek met die...’* Een respondent gaf aan dat vaak ook wordt gespecificeerd welke onderzoeksmethoden mogen worden ingezet. Een andere onderzoeker van een afdeling die zelf de ontwerp-opdracht formuleert, stelde dat dat niet gebruikelijk is: *‘We zetten niet concreet erin wat we allemaal moeten doen.’* Diverse respondenten meldden dat als de opdracht niet toereikend blijkt te zijn, in overleg met het bevoegd gezag een aanvullende opdracht wordt geformuleerd. Een respondent vermeldde dat in de betreffende eenheid arbeidsjuristen op dit punt een kritische rol vervullen: zij letten erop of de opdracht helder is geformuleerd en welke verweten gedragingen onderzocht moeten worden. Als deze te vaag omschreven zijn (bijvoorbeeld: *‘Is er sprake van plichtsverzuim?’*), wordt de opdracht teruggestuurd aan het bevoegd gezag.

Een respondent meldde de indruk te hebben dat soms vanwege de werkdruk of om bewijstechnische redenen besloten wordt om niet een disciplinair onderzoek uit te voeren, maar om de officier van justitie te verzoeken een strafrechtelijk onderzoek te starten: *‘Ik heb de indruk dat er eenheden zijn, maar goed, dat zal uit jullie onderzoek moeten blijken, waar het strafrecht prevaleert. Komt een zaak binnen, er wordt eerst blauw gekeken. Wat zit daarin? En pas in tweede aanleg: wat ligt daaronder in het plichtsverzuim en relatie werknemer/werkgever? Ik vind dat wel spannend.’*

Dat de kwaliteit van de geformuleerde onderzoekopdracht sterk uiteenloopt, bleek ook uit de geanalyseerde dossiers. Formele toestemming voor de inzet van middelen was terug te vinden in twintig dossiers (31 procent), in achttien dossiers ontbrak deze (28 procent). Voor de overige dossiers was toestemming onduidelijk (8 procent) of er waren geen extra middelen ingezet (34 procent). Een respondent had begrip voor het feit dat de in te zetten onderzoeksmethoden niet altijd precies in de onderzoeksopdracht worden vermeld: *‘Als je te ver gaat in [het specificeren], dan beperk je eigenlijk het onderzoek weer. Ik snap ook wel weer dat [het bevoegd gezag] niet snel zal zeggen: “onderzoek dat en dat en dat”. Dan maak je het [onderzoek] heel klein. Gebruik je daarvoor alleen die middelen, heb je nog maar zo’n stukje over. Dat willen ze natuurlijk ook niet. Dan moeten we de opdracht uitbreiden als we weer iets nieuws ontdekken.’*

Het Protocol schrijft voor dat de betrokkene moet vernemen waar het onderzoek over gaat. Een respondent verklaarde dat het niet nodig is dat de onderzoeksopdracht heel specifiek is geformuleerd en dat het met het oog op de kennisgeving aan de betrokkene ook niet verstandig is dat dat gebeurt: *‘Je hoeft niet helemaal uit te kauwen dat je logbestanden onderzoek gaat doen en [persoon] gaat interviewen. Dat staat niet [in het Protocol]. Dus het is niet verplicht om het erin te zetten.’* In een bestudeerd dossier bleek sprake van een ruime opdracht die duidelijk minder ruim door de afdeling VIK was uitgevoerd dan de intentie van de opdrachtgever was, zonder dat het dossier daarvoor een verklaring bevatte.

4.2 De feitenverzameling: aanpak en gebruikte methoden

4.2.1 Onderzoekers VIK

Bijna alle respondenten werken al langere tijd bij VIK en gaven aan het vak vooral *on the job* te hebben geleerd. Gebruik is een nieuwe medewerker VIK te koppelen aan een meer ervaren collega, zodat het vak al doende kan worden geleerd. De driedaagse opleiding die de Politie-academie aanbiedt, werd door de respondenten als een startcursus omschreven; hierop kunnen een verdiepingsmodule van eveneens drie dagen en een terugkomdag volgen. Het is niet vanzelfsprekend dat een medewerker VIK deze opleiding volgt: sommigen hadden er bij hun teamchef om moeten vragen. Ook was niet iedereen positief over de opleiding. Men ziet als probleem dat daar (oud-)VIK-medewerkers lesgeven, waardoor vooral oude ervaringen zouden worden gedeeld. Alle respondenten vinden dat er weinig scholingsmogelijkheden zijn, zowel voor beginnende VIK-medewerkers als voor de ervaren collega's die het vak willen onderhouden. Vijf respondenten gaven expliciet aan dat het goed zou zijn als er meer opleidingsmogelijkheden zouden komen.

In de interviews is ook gevraagd naar de competenties die naar het oordeel van de respondent belangrijk zijn om disciplinaire onderzoeken goed te kunnen uitvoeren. Respondenten meldden met name:

- het besef dat een disciplinair onderzoek anders is dan een strafrechtelijk onderzoek, wat betekent dat een VIK-onderzoeker afstand moet doen van het *‘blauwe denken’*;
- anders dan in een strafrechtelijk onderzoek moet een VIK-onderzoeker in een disciplinair onderzoek een betrokkene beslist niet veroordelend of beoordeelend bejegenen;
- een blauwe achtergrond en opsporingservaring kunnen niettemin van nut zijn, evenals strategisch en tactisch inzicht;

- een sterk empathisch vermogen, zich kunnen verbinden met de betrokkene, vertrouwen en openheid uitstralen en tegelijkertijd objectiviteit nastreven en distantie kunnen bewaren;
- scherp kunnen onderkennen wanneer een integriteitskwestie opduikt, door zelf stil te hebben gestaan bij dilemma's als: *'Wat is nou het moment dat je nog wel [een politieregister] kunt raadplegen en wanneer kan het eigenlijk niet meer?'* en *'Wanneer wordt het van je politietaak je nieuwsgierigheid?'*

De meeste respondenten waren verbonden aan kleine teams (minder dan zeven medewerkers) en rapporteerden het bestaan van veel contact tussen onderzoekers op de werkplek: vragen stellen, sparren, dilemma's voorleggen, feedback en tegenspraak geven. In sommige teams wordt op vaste momenten samengekomen om inhoudelijke kwesties en de voortgang van onderzoeken te bespreken. De respondenten meldden de praktijk dat bij een disciplinair onderzoek meestal één onderzoeker het voortouw neemt, terwijl een betrokkene altijd samen met een collega wordt gehoord.

4.2.2 Aanpak disciplinair onderzoek

Alle respondenten gaven aan bekend te zijn met het *Protocol: onderzoek in disciplinaire zaken politie* en de hierin uiteengezette regels te volgen. Een respondent vertelde dat het jaren heeft geduurd voordat het Protocol geformaliseerd werd door de korpschef. Hierdoor zou een situatie zijn ontstaan waarin onduidelijk was of volgens het oude of het nieuwe Protocol gewerkt moest worden. De afspraak was om *'een soort "doe-alsof-fase" [te] hanteren. Ik vind dit kwalijk, dit moet anders en beter'*, aldus deze respondent.

Een andere respondent verduidelijkte het verschil in eigen houding tegenover een betrokkene/verdachte tussen een disciplinair en een strafrechtelijk onderzoek. Volgens deze respondent sta je in een strafrechtelijk onderzoek *'pal tegenover elkaar. (...) Dan ben je niet meer een collega, dan ben je strafbare feiten aan het opsporen. Ben je bewijs aan het verzamelen tegen iemand.'* In een disciplinair onderzoek daarentegen is volgens de respondent sprake van een *samenwerkingsverband* tussen de betrokkene en de VIK-onderzoeker.

Twee respondenten vonden het belangrijk dat na de formele aanzegging van een disciplinair onderzoek direct het intakegesprek tussen de betrokkene en de VIK-onderzoeker volgt: *'Iemand [krijgt] daar [disciplinair onderzoek] negen van de tien keer voor het eerst mee te maken, en er gebeurt nogal wat.'* In de interviews kwam naar voren dat het

intakegesprek doorgaans bestaat uit kennismaken, toelichting geven op de procedure van een disciplinair onderzoek en het uitreiken van een informatiefolder. De meeste respondenten onderkenden dat het niet de bedoeling is dan inhoudelijk op de zaak in te gaan: *‘Er wordt niet over de zaak gesproken. Hij krijgt alleen uitgelegd wat wij gaan doen.’*

Eén VIK-onderzoeker verklaarde in het intakegesprek het advies mee te geven om informatie, bijvoorbeeld in de vorm van e-mails, die van belang kan zijn voor het onderzoek te delen met de VIK-onderzoekers. Een andere VIK-onderzoeker vertelde de betrokkene aan het eind van het eerste gesprek daartoe aan te moedigen: *‘Als je [betrokkene] nog iets gemist hebt, wat wij [VIK-onderzoekers] over het hoofd hebben gezien, wat je onderzocht wilt hebben, kom daarmee!’* Alle respondenten meldden aan te geven dat van de betrokkene openheid en transparantie wordt verwacht: *‘Want jij bent de enige die kan uitleggen hoe iets zit.’*

Een belangrijk issue, zowel in de dossiers als in de interviews met de VIK-onderzoekers, is het verlenen van de cautie: het wijzen van de betrokkene op zijn of haar rechten bij de start van het intakegesprek en/of bij het begin van het hoorgesprek. Breed gedeeld werd de overtuiging dat dit niet hoort: *‘In een disciplinair onderzoek wordt nooit de cautie gegeven.’* Toch zijn er afdelingen die het wel doen. De kwestie komt wel aan bod, zo vertelde men, als onderdeel van de toelichting op het onderscheid tussen een disciplinair en een strafrechtelijk onderzoek. *‘Politiemensen zijn heel goed op de hoogte van de rechten en plichten van een verdachte. Maar dan leggen we uit: “Je bent hier geen verdachte. Je moet jezelf eigenlijk bijna meer zien als een burger, die toevallig bij de politie werkt.”’* Uitgelegd wordt dat het gaat om verantwoording van werknemer tot werkgever en dat de respondent als vertegenwoordiger van de laatste een *‘eerlijke ambtenaar’* wil zijn: *‘Ik blijf ervan uitgaan dat collega’s open, oprecht en eerlijk zijn. Dat is mijn houding. Dat hij zo zijn verhaal vertelt.’*

In enkele eenheden wordt de betrokkene en de getuigen nadat zij zijn gehoord een spreekverbod opgelegd, ter voorkoming van een geruchtencircuit op de werkvloer. Het verbod lijkt een ruime uitleg van het verbod een contra-onderzoek in te stellen. Eén respondent meende dat het beter is om het te laten bij een advies: *‘Het is niet handig als je met mensen praat.’* Een spreekverbod zou recalcitrant gedrag uitlokken. In de geanalyseerde dossiers van een andere afdeling VIK bleek het overtreden van een tijdelijk opgelegd spreekverbod tot afzonderlijk plichtsverzuim te worden gerekend. Dit is daar gebruik, ongeacht het type onderzoek (oriënterend, disciplinair of strafrechtelijk) en ongeacht wie (melder, betrokkene, getuige). Een respondent van de betreffende afdeling lichtte het doel toe, namelijk, het voorkomen dat door geroddel op

de werkvloer nog niet gehoorde getuigen worden beïnvloed: *‘We weten niet wie we nog meer moeten interviewen. En we willen dat iedereen met zijn eigen mindset bij ons binnenkomt en zijn eigen verhaal vertelt.’*

Alle respondenten gaven aan dat betrokkenen wordt aangeraden een belangenbehartiger mee te nemen naar beide gesprekken (intakegesprek en hoorgesprek). Het helpt een goed verloop van het onderzoek, omdat belangenbehartigers vaak goed bekend zijn met het tuchtrecht en het BARP. In veel gevallen is dat advies overigens niet meer nodig, aldus de respondenten, omdat betrokkenen zelf al iemand meenemen naar het intakegesprek: *‘Dat is gebruikelijk, ja.’* Een belangenbehartiger kan bijvoorbeeld een raadsman van een politiebond of een vertrouwenspersoon zijn. Twee respondenten vertelden dat als een betrokkene een advocaat meeneemt, voor aanvang van het gesprek wordt stilgestaan bij diens rol: *‘In het disciplinair onderzoek kennen wij de term “advocaat” helemaal niet. Wij beschouwen jou nu niet als advocaat, maar als belangenbehartiger.’* Over het algemeen waren de respondenten te spreken over de belangenbehartigers, al kenden de meesten ook een negatieve ervaring: *‘Je hebt er lastposten bij. (...) We hebben een advocate gehad, daar hadden we gewoon keiharde ruzie mee.’* Een andere respondent: *‘Ik heb er slechte ervaringen mee als ze (...) met een jurist aankomen die toevallig ook strikt juridisch denkt. Niet op de hoogte is van onze protocollering en regelgeving. Dan worden mensen nog weleens slecht geadviseerd.’*

4.2.3 Omvang, duur en intensiteit

De omvang van de dossiers varieerde tussen de 2 en 516 pagina's (zie tabel 4.2). Bijna 80 procent van de dossiers telde minder dan 100 pagina's. De duur van het disciplinaire onderzoek was gemiddeld 132 dagen. Van in totaal drie dossiers kon de duur van het onderzoek niet bepaald worden omdat de startdatum niet in het dossier was opgenomen.

Tabel 4.2 Omvang dossiers in pagina's en duur onderzoek in dagen

	Omvang dossier (pagina's)	Duur onderzoek (dagen)
Minimum-maximum	2-516	0-608
Gemiddelde	84	132
Standaarddeviatie	101	121
Informatie ontbreekt	-	3 dossiers

Een disciplinair onderzoek betekent onzekerheid voor de betrokkene. Vandaar dat de soms erg lange duur van het onderzoek aandacht vergt. De respondenten gaven diverse verklaringen voor vertraging in de uitvoering. De afdelingen VIK beschikken slechts over weinig onderzoekers, van wie sommigen slechts in deeltijd werken. Het is lastig om afspraken te maken met betrokkenen en getuigen, bijvoorbeeld omdat zij nachtdiensten draaien. In de loop van het onderzoek moet soms worden gewacht op bericht of toestemming van anderen voordat verder kan worden gegaan. Twee respondenten stelden dat de oorzaak van vertraging ook buiten de werksfeer van de afdeling VIK kan liggen: soms moet worden gewacht op afronding van het gerelateerde strafrechtelijke onderzoek, soms melden betrokkenen zich ziek na de aanzegging of moeten zij eerst psychologisch onderzocht worden, en soms moet worden gewacht op de uitkomst van digitaal forensisch onderzoek.

Uit de dossieranalyse bleek dat er grote verschillen in intensiteit van de onderzoeken zijn: in vergelijkbare zaken leek de ene afdeling VIK bijvoorbeeld beduidend meer getuigen te hebben gehoord of beduidend zwaardere middelen te hebben ingezet dan een andere afdeling. In de interviews is daarom gevraagd in hoeverre noties als proportionaliteit en subsidiariteit worden gehanteerd. Wordt er rekening gehouden met de impact van een onderzoek op een betrokkene?

Zoals in paragraaf 4.1.1 is beschreven, kan men in de meldfase tot de conclusie komen dat een gesprek tussen betrokkene en leidinggevende meer op zijn plaats is dan een disciplinair onderzoek. Een respondent schetste dat bij sommige meldingen contact wordt gezocht met de teamchef van de betrokkene: *‘En als de teamchef zegt: “Het gaat altijd goed en nu is het kennelijk een paar keer verkeerd gegaan.” Dan zeg je: “Veel plezier ermee! Ga gewoon het gesprek aan.”’* Een andere respondent wees op gevallen waarin advies werd gegeven om hulpverlening in te schakelen: *‘Er zijn ook voldoende zaken voorgekomen waarvan we hebben gezegd dat je de betrokkene hulp moet bieden, vanwege een drankprobleem bijvoorbeeld.’* Ook als een betrokkene zelfreflectie toont, kan volgens deze respondent worden geadviseerd de zaak eerst intern op te lossen: *‘Dan wordt hij de volgende keer bestraft.’* Twee andere situaties die door een respondent werden geschetst, hadden te maken met de privésituatie van een betrokkene. In beide situaties is overlegd met de teamleiding van de betrokkene. In het ene geval is besloten tot uitstel van het onderzoek, in het andere geval is toch overgegaan tot disciplinair onderzoek. Volgens de respondent geven deze gevallen aan dat er *‘echt wel met menselijke maat [wordt] gekeken’* door de afdelingen VIK; uiteindelijk nam in beide gevallen het bevoegd gezag het besluit.

Alle respondenten meldden dat er volop ruimte is om in gesprek te gaan met hun coördinator of teamchef als zij gedurende een disciplinair onderzoek tot de conclusie komen dat een koerswijziging nodig is. In een situatie waarin hulpverlening voor de betrokkene nodig leek, volgde een gesprek met diens leidinggevende. In een situatie waarin een respondent meende dat een te zwaar onderzoeksmiddel werd ingezet, volgde een gesprek met het bevoegd gezag, waaraan de vraag werd gesteld: *'Slaan we niet de plank mis?'*

Als het gaat om proportionaliteit en subsidiariteit bij de inzet van middelen, gaf een respondent aan dat in eerste instantie *'vrij oppervlakkig'* wordt gekeken. Als zwaardere middelen nodig worden geacht omdat het onderzoek vastloopt, volgt overleg met het bevoegd gezag: *'Daar mogen we niet zomaar aan beginnen.'* Op de afdeling VIK van een andere respondent vindt gedurende het onderzoek *'continu overleg'* plaats met juristen: *'Hebben jullie voldoende [voor de juristen] om een advies op te maken of niet?'* Op deze manier wordt nagegaan of het bijvoorbeeld wel nodig is om meer getuigen te horen.

Uit de interviews bleek tevens dat het gebruik is dat een strafrechtelijk onderzoek voorrang krijgt en eerst wordt afgemaakt voordat (eventueel) een disciplinair onderzoek wordt opgestart. In enkele gevallen besloot de officier van justitie uiteindelijk tot een sepot, op voorwaarde dat de betrokkene een disciplinaire straf kreeg. In andere gevallen werd het strafrechtelijke dossier opgenomen in het disciplinaire dossier.

Eén respondent stelde dat het duidelijk staat beschreven in het Protocol: eerst strafrecht en daarna disciplinair onderzoek. Bij doorvragen wat de achtergrond van deze volgorde is, antwoordde de respondent: *'Dat het een rechtszaak wordt, dat weegt zwaarder dan het disciplinaire traject. Dat wat je disciplinair onderzoekt, wordt niet meegenomen in de strafrechtzaak. Maar wat in de strafrechtzaak wordt meegenomen mag wel naar het disciplinaire toe uiteindelijk.'* Als het gaat om proportionaliteit lijkt dan ook het zwaarste middel (strafrechtelijk onderzoek) eerst ingezet te worden. De respondent beaamde dit en stelde vervolgens: *'Ik vind het voor mezelf eigenlijk wel heel erg logisch. (...) bij het strafrecht moet er iets bewezen worden. En bij disciplinair moet het aannemelijk gemaakt worden. (...) en dat is minder streng.'*

Het komt voor dat een disciplinair onderzoek parallel loopt, al is dat volgens het merendeel van de respondenten niet gebruikelijk. Een respondent zei: *'Dat gebeurt hier bijna niet. (...) Kost je twee keer zoveel capaciteit. En dan doe je twee keer dezelfde dingen.'* Ook op een andere afdeling VIK gebeurt het dat een *'disciplinair traject nog even in de kast [wordt gelegd] tot het strafrechtelijk deel is afgerond. En waarom? Omdat daar natuurlijk al heel veel onderzoek in is gedaan.'* Voor het disciplinaire

onderzoek wordt vervolgens formeel toestemming gevraagd om informatie uit het strafrechtelijk onderzoek te gebruiken.

Een andere respondent merkte op dat er verschillen in aanpak bestaan tussen afdelingen VIK: *‘De ene VIK is dan afwachtend en laat het strafrecht prevaleren, (...) de ander zegt: “Nee we gaan gewoon door, want wij hebben als tuchtrect ook onze eigen bevoegdheden.”*

4.2.4 Tunnelvisie

In hoeverre zijn afdelingen VIK alert op tunnelvisie? In de interviews gaven respondenten aan zich er bewust van te zijn dat een tunnelvisie kan ontstaan. VIK-onderzoekers houden elkaar op verschillende manieren scherp in een onderzoek: door met elkaar te praten, te sparren en verschillende perspectieven te verzamelen, door het betrekken van een (soms externe) tegenspreker of meelezer in een onderzoek. *‘Niets is wat het lijkt.’* Een respondent vertelde dat in het geval een onderzoek je persoonlijk raakt, *‘als je eigen gevoel om de hoek komt kijken’*, men elkaar erop probeert aan te spreken: *‘We zijn daar wel scherp op.’*

Respondenten noemden ook situaties waarin in overleg met arbeidsjuristen of bevoegd gezag werd afgeweken van het eerder opgestelde onderzoeksplan. Als een dergelijke situatie zich voordoet, bestaat de ruimte om bij het bevoegd gezag (soms via een teamchef of coördinator) te opperen dat een onderzoeksopdracht moet worden bijgesteld of een extra opdracht toegevoegd moet worden. De respondenten meldden dat arbeidsjuristen tijdens het onderzoek ook wel als sparringpartner optreden. Een respondent verzekerde dat dit wel altijd op verzoek van de afdeling VIK is: *“Kan jij even meekijken, meedenken? We gaan die binnenkort horen en naar aanleiding van wat jij al weet, zijn er nog specifieke vragen die jij beantwoord zou willen hebben?” Gewoon echt sparringpartner. Niet sturend. Ze kunnen ermee doen wat ze willen.’*

Twee respondenten onderkenden dat het niet altijd lukt om tunnelvisie te voorkomen. Eén respondent vroeg zich wel af waarom in een interview niet was doorgevraagd. Een andere merkte op dat in sommige hoorgesprekken nauwelijks werd afgeweken van het vooraf opgestelde verhoorplan: *‘Dan zie je gewoon een kopie van alle vragen aan de verschillende betrokkenen (...). En enige ruimte om door te vragen, is er compleet niet. Dat is slecht.’* Deze respondent schreef het onvermogen om in alternatieve scenario’s te kunnen denken toe aan het tekort aan opleiding van de betrokken onderzoekers.

Andere respondenten vertelden dat ze strikt uitgaan van de onderzoekopdracht. Als deze gedetailleerd is uitgewerkt en er blijkt meer onderzoek nodig te zijn, komt er een nieuwe opdracht van het bevoegd gezag en een additionele aanzegging aan de betrokkene. De meeste respondenten gaven aan te streven naar een volledige reconstructie van de (vermeende) misdraging: *‘Ik probeer alles te vinden wat het plaatje helder maakt. Ik wil weten hoe het zit, linksom of rechtsom.’*

In hoeverre krijgen betrokkenen gedurende het onderzoek de mogelijkheid om (aanvullende) punten in te brengen? Respondenten vertelden dat in de meeste gevallen een betrokkene wordt gehoord aan het eind van een disciplinair onderzoek, nadat de afdeling VIK feiten heeft verzameld en eventueel getuigen heeft gehoord. Een respondent stelde dat een andere chronologie zeldzaam is. Op de vraag hoe dit komt, antwoordde deze: *‘In principe kan je daar gelijk mee in gesprek gaan. Maar, het tuchtrecht zit zo in elkaar, als hij of zij een verklaring aflegt en jij vindt andere dingen, moet je hem of haar weer de kans geven om daar zijn weerwoord op te geven. Dus ja, ik denk dat het gewoon geboren is in volgordeelijkheid.’*

Het merendeel van de respondenten gaf aan dat voor het hoorgesprek de betrokkene volledige inzage krijgt in het dossier dat tot dan toe is opgesteld door VIK. In zaken waarin het gaat om meer dan één betrokkene, kan het volgens een respondent voorkomen dat zij geen inzage geven: *‘Er zijn twee mensen in de zaak die allebei gehoord moeten worden. Als je dan alle stukken aan ze geeft kan de één de ander inlichten en verhalen met elkaar afstemmen. Dat wil je dan niet, net als in een rechercheonderzoek eigenlijk.’*

Ook stelde het merendeel van de respondenten dat betrokkenen de ruimte krijgen om bijvoorbeeld extra getuigen aan te dragen. In overleg met het bevoegd gezag volgt dan eventueel een aanvullende opdracht. Eén respondent was wel expliciet in het feit dat de afdeling VIK de regie houdt in het hoorgesprek: *‘(...) wij bepalen de vragen.’* De inbreng van de betrokkene komt in het dossier. Volgens één respondent bestaat er een verschil in aanpak tussen afdelingen VIK op het moment dat een strafrechtelijk onderzoek is afgerond en een disciplinair onderzoek volgt: *‘Bij de ene VIK zeggen ze: “We stellen de betrokkene nog in de gelegenheid om in het tuchtrechtelijke [traject] zijn verhaal te doen.” (...) De ander zegt: “Nee, we hoeven niks meer te vragen, want hij heeft alles al verklaard in het strafrechtelijke, dus we gaan het zeg maar niet meer intern aanzeggen.”’*

4.3 De dossiervorming: kenmerken

Uit de interviews werd niet duidelijk in hoeverre er een landelijk format wordt gebruikt voor de inrichting van het dossier. De geraadpleegde dossiers verschilden qua opmaak, vooral tussen afdelingen VIK en in enkele gevallen ook binnen één afdeling. Op twee dossiers na kon uit alle dossiers opgemaakt worden dat het onderzoek inmiddels was afgerond.

Respondenten gaven aan dat bij de inrichting van het dossier de volgorde van onderzoekshandelingen veelal wordt aangehouden. Een respondent lichtte toe dat een dergelijke ordening het onderzoeksproces helder en transparant maakt. Enkele respondenten vertelden dat het op hun afdeling VIK gebruikelijk is om iedere beslissing toe te voegen aan het dossier, evenals documenten (bijvoorbeeld e-mails) waarin inhoudelijke zaken over het onderzoek staan. Eén respondent wist niet of er aanwijzingen staan in het Protocol: op de afdeling VIK van de respondent wordt een eigen format gebruikt. Deze wist wel dat er gewerkt wordt aan het uniformeren van formulieren (aanzeggingsbrief, onderzoeksopdracht), het onderzoeksrapport en het dossier. Een derde respondent meldde dat een werkgroep aan uniforme formulieren had gewerkt: *‘Daar is ook een set uit voortgekomen. (...) Wij houden ons er vrij strikt aan.’* Of met dezelfde set landelijk gewerkt wordt en of het überhaupt bekend is bij andere afdelingen VIK, wist de respondent niet. Volgens weer een andere respondent is uniformiteit belangrijk, maar zijn de huidige verschillen in werkwijzen tussen de afdelingen nog te groot. Soms zijn het *‘hele mooie heldere rapporten’* en een andere keer is het dossier onoverzichtelijk of stelt de rechtbank: *‘Wat een puinhoop is dit dossier.’*

Uit sommige geanalyseerde dossiers kon worden opgemaakt dat een journaal was bijgehouden door VIK-onderzoekers; uit andere niet. In elk geval voegde niet iedere afdeling VIK het journaal toe in het dossier. Respondenten vertelden dat het gebruikelijk is om een journaal bij te houden in VisionWaves en om het journaal niet aan het dossier toe te voegen. Volgens een respondent zouden de journaals informatie bevatten die niet in een dossier hoort, zoals persoonlijke opmerkingen van onderzoekers.

In de dossiers ontbraken over het algemeen samenvattingen. Een respondent zei: *‘Ik heb zelf wel altijd de neiging om dat [samenvatten] te doen. Maar aan de andere kant is het dan mijn interpretatie.’* Andere respondenten deelden de overtuiging dat samenvatten *‘niet zuiver’* is: *‘Als onderzoeker ben je nooit 100 procent objectief.’* Naar eigen interpretatie resumeren is volgens de respondenten daarom niet waardevrij. Een respondent gaf ook aan dat arbeidsjuristen het liever niet willen, ze *‘willen*

onbevangen de verklaringen lezen'. Volgens weer een andere respondent is het een landelijke lijn om niet te resumeren, *'ook mede op verzoek en advies van de juristen zelf die uiteindelijk het dossier moeten beoordelen'*. Bepaalde onderzoeksbevindingen (de feitelijke data) worden, volgens laatst aangehaalde respondent, wel samengevat.

4.4 Profiel en handelen van de betrokkenen

De afdelingen VIK gaan niet actief op zoek naar misdragingen; zij werken reactief. In deze paragraaf wordt op basis van de geanalyseerde dossiers een beeld geschetst van de politiebeambten die voorwerp worden van een disciplinair onderzoek. Tegelijkertijd wordt een beeld geschetst van de informatie die over betrokkenen wordt verzameld en vastgelegd in de dossiers.

4.4.1 Persoonskenmerken

Bijna driekwart van de betrokkenen was man (73,8 procent). De leeftijd van de betrokkenen varieerde van 19 tot 64 jaar en was gemiddeld 44 jaar. Ongeveer de helft van de betrokkenen had een relatie of was getrouwd (52,3 procent). Ruim 10 procent was alleenstaand, en van de overige betrokkenen kon hun relatiestatus niet vastgesteld worden.

4.4.2 Functie, rang en dienstjaren

De betrokkenen waren over het algemeen gelijk verdeeld over meer dan veertig afdelingen. Er waren kleine pieken op de afdeling Team Arrestantentaken (vier dossiers, 6,2 procent) en bij Operationele Begeleiding en Training (drie dossiers, 4,6 procent). Op één na telden alle andere afdelingen die geregistreerd werden één dossier. Elf van de betrokkenen waren werkzaam in de functie van generalist (meerdere specialiteiten) (16,8 procent). Acht betrokkenen waren werkzaam in een seniorfunctie GGP (Gebiedsgebonden Politie; 12,3 procent) en vijf waren werkzaam als assistent beveiliging (7,6 procent). De rang van betrokkenen liep uiteen van niet-executief tot hoofdinspecteur (zie tabel 4.3). Achtentwintig betrokkenen waren werkzaam in de rang van hoofdagent of brigadier. Daarnaast hadden tien betrokkenen een niet-executieve status.

Tabel 4.3 Rang betrokkenen

Delictspecificatie	N (aantal)	Percentage
Niet-executief	10	15,4
Surveillant	6	9,2
Aspirant	5	7,7
Agent	1	1,5
Hoofdagent	14	21,5
Brigadier	14	21,5
Inspecteur	2	3,1
Hoofdinspecteur	1	1,5
Onduidelijk	12	18,4
<i>Totaal</i>	<i>65</i>	<i>100</i>

Het aantal dienstjaren van de betrokkenen liep uiteen van minder dan 1 jaar tot 44 jaar, met een gemiddelde van 17,9 jaar.

4.4.3 Normbesef, pakkans, confrontatie

In bijna de helft van de gevallen leek de betrokkene op voorhand geen besef te hebben met zijn of haar handelen de norm te hebben overtreden (47,7 procent). Bijgevolg heeft een meerderheid van de betrokkenen ook niet getracht om de handeling of situatie te verbergen (61,5 procent). Met de (vermeende) misdrijving geconfronteerd, hield ruim 15 procent van de betrokkenen vol dat hij of zij niet foutief gehandeld had. Bijna de helft erkende achteraf wel foutief gehandeld te hebben (46,2 procent), en 20 procent bleef ambivalent.

De helft van de betrokkenen schatte de kans om gepakt te worden op voorhand laag in (49,2 procent). Slechts een zeer kleine minderheid schatte de kans om gepakt te worden hoog in (3,1 procent). Bij de overige betrokkenen was de inschatting van de pakkans vooraf niet af te leiden uit het dossier.

Zodra de betrokkenen geconfronteerd werden met (de ontdekking van) hun foutief handelen, overheersten de emoties woede, verbazing en schaamte. In mindere mate kwamen angst en verdriet voor. Bijna de helft van de betrokkenen had een hoog energieniveau tijdens de confrontatie (47,7 procent). Ongeveer 15 procent had een neutrale houding en een kleine minderheid had een laag energieniveau (3,1 procent). Van de overige betrokkenen kon het energieniveau tijdens de confrontatie niet beoordeeld worden op basis van het dossier.

4.4.4 Drijfveren en problematiek

De drijfveren van de betrokkenen werden niet in alle gevallen duidelijk. Aan een bepaalde handeling konden diverse drijfveren ten grondslag liggen. In tien dossiers kon geen specifieke drijfveer ontdekt worden. De meeste handelingen werden uitgevoerd als gevolg van onzorgvuldigheid, uit frustratie of gedreven door een liefdesrelatie (zie tabel 4.4). Sociale status was de minst belangrijke drijfveer.

Tabel 4.4 Frequenties en percentages drijfveren

Drijfveer	N	Percentage (t.o.v. het totale aantal dossiers N = 65)
Onachtzaamheid/onzorgvuldigheid	17	26,2
Frustratie	14	21,5
Onduidelijk/n.v.t.	12	18,5
Liefdesrelatie	10	15,4
Overige drijfveren	10	15,4
Vriendschap	7	10,8
Eigenrichting	7	10,8
Bezorgdheid	7	10,8
Seks	5	7,7
Familiaire loyaliteit	4	6,2
Financieel gewin	4	6,2
Rechtvaardigheid	3	4,6
Positiebevordering (nevenactiviteiten, politiek e.d.)	3	4,6
Collegiale loyaliteit	2	3,1
Sociale status	1	1,5
<i>Totaal</i>	<i>106</i>	

Uit de helft van de dossiers viel op te maken dat de betrokkene kampte met problemen in het privéleven. Daarnaast kwamen problemen op het werk voor bij één op de drie betrokkenen. Ruim 10 procent had financiële problemen (bijvoorbeeld loonbeslag). In bijna 30 procent van de dossiers was sprake van problemen op minimaal twee vlakken. In al deze gevallen betrof het problemen ten tijde van het (vermeende) plichtsverzuim en niet naar aanleiding van de aanzegging van een disciplinair onderzoek.

4.4.5 *Context*

Politiebeambten behoren zich niet alleen in dienst correct te gedragen, maar kunnen ook in de vrije tijd hun plichten verzuimen. In veruit de meeste, bestudeerde gevallen werd de handeling door betrokkene uitgevoerd in de werkomgeving (53,9 procent). Minder gevallen vonden plaats in de privésfeer, waarbij men kan denken aan betrokkenheid van de (ex-)partner, vriendenkring of (ex-)familie. In 86 procent van de gevallen was er geen sprake van een profiterende derde partij die verbonden was met de vermeende integriteitsschending. In één dossier bleek sprake van binding met een criminele sleutelfiguur, waarbij het initiatief van het ongeoorloofde handelen bij de politieambtenaar leek te liggen.

4.4.6 *Schade*

In ruim de helft van de dossiers (53,3 procent) bleek dat de (vermeende) misdraging(en) langdurig en structureel van aard was (waren). In minder dan de helft betrof het incidentele handelingen (44,6 procent). In tabel 4.5 wordt de verwachte en werkelijk toegebrachte schade weergegeven. In de meeste gevallen was geen sprake van operationele schade (58,5 procent) of was sprake van overkomelijke tegenslag (15,4 procent). In 24 van de 65 dossiers bleek sprake te zijn van minimaal twee vormen van overige (niet-operationele) schade. Schade aan imago (39,1 procent) en schade aan privacy burgers (32,7 procent) kwamen het meeste voor.

Tabel 4.5 Frequenties en percentages mogelijke schade en daadwerkelijke schade

Schadeniveau		Mogelijke schade**		Daadwerkelijke schade***	
		N	Percentage	N	Percentage
Operationeel	Geen schade	38	58,5	51	78,5
	Overkomelijk	10	15,4	6	9,2
	Operatie interventieniveau	2	3,1	0	0
	Operatie teamniveau	2	3,1	0	0
	Operatie overstijgend organisatieniveau	0	0	1	1,5
	Overig/onduidelijk	13	20	7	10,8
	<i>Totaal</i>	65	100	65	100
Overige schade*	Geen schade	3	2,7	14	15,7
	Schade aan partners	4	3,7	2	2,2
	Schade privacy burgers	36	32,7	25	28,1
	Schade aan imago	43	39,1	28	31,5
	Schade intern vertrouwen op teamniveau	13	11,8	10	11,3
	Schade intern vertrouwen op organisatieniveau	2	1,8	2	2,2
	Overig/onduidelijk	9	8,2	8	9,0
	<i>Totaal</i>	110	100	89	100

* Bij overige schade kon meer dan één specificatie toegewezen worden aan hetzelfde dossier.

** Mogelijke schade is door onderzoekers beoordeeld aan de hand van de informatie voorafgaand aan het disciplinaire onderzoek.

*** Daadwerkelijke schade is door onderzoekers beoordeeld aan de hand van de cumulatieve informatie aangetroffen in het dossier.

4.5 De bediening van het bevoegd gezag

Disciplinaire onderzoeken resulteren in een dossier dat het bevoegd gezag in staat moet stellen een goed besluit over het al dan niet gepleegde plichtsverzuim te vellen. Uit de interviews met de respondenten bleek dat onderzoekers zich veelal een minimale taak toemeten (niet meer dan feiten en omstandigheden vaststellen), terwijl het bevoegd gezag voor zijn oordeel behoefte heeft aan informatie over

contextuele zaken zoals de proceshouding van de betrokkene, de cultuur op de werkvloer en de relatie met de direct leidinggevende.

4.5.1 *Navolgbaarheid onderzoek*

Het bevoegd gezag moet op basis van het dossier in vrij korte tijd oordelen over de hardheid van de vergaarde informatie en de inzet van de middelen. Daarvoor is het belangrijk dat het dossier helder is opgebouwd. In 56 van de 65 dossiers (86 procent) was het onderzoek op basis van de verslaglegging in het dossier goed te volgen; in 9 dossiers (14 procent) was onduidelijk hoe het onderzoeksproces was gelopen. Een respondent verklaarde dat het voor arbeidsjuristen belangrijk is dat een dossier zo volledig mogelijk is, zodat zij *'goed gedegen advies kunnen geven aan het bevoegd gezag'*.

4.6 De afdoening: uitkomsten en betekenis voor de politie

4.6.1 *Afdoeningen*

De verdenkingen werden in de bestudeerde disciplinaire onderzoeken overwegend gestaafd: in 46 procent bleek sprake van plichtsverzuim en in 23 procent van plichtsverzuim in combinatie met een strafbaar feit. Sommige onderzoeken werden uiteindelijk afgedaan in de lijn (9 procent), in één dossier werd de verdenking weerlegd, in één dossier niet aangetoond en in één dossier bleek geen sprake van plichtsverzuim te zijn, maar wel van een strafbaar feit. Bij de resterende 17 procent kon op basis van het dossier de uitkomst van het onderzoek niet worden vastgesteld. In de meeste dossiers ontbrak informatie over het voornemen tot besluit en de uiteindelijke afdoening (79 procent); in negen dossiers was sprake van *geen* afdoening (14 procent), eenmaal van een schriftelijke berisping, eenmaal van inhouding vakantie-uren, eenmaal ontslag, eenmaal een waarschuwend gesprek en eenmaal een overige sanctie. In achttien dossiers (27 procent) liep naast het disciplinaire onderzoek tevens een strafrechtelijk onderzoek naar dezelfde betrokkene. In negen dossiers (14 procent) was sprake van een groter disciplinair onderzoek dat zich naast deze betrokkene ook op collega's richtte.

Respondenten waren stellig in hun afwijzing van iedere bemoeienis met de straf: *'Dat is niet aan ons. Het enige wat aan ons wordt gevraagd is, zoek het uit.'* Volgens respondenten komt het voor dat de teamchef van een afdeling VIK advies geeft aan het bevoegd gezag en zijn of haar kennis deelt over de afdoening van een eerdere, vergelijkbare zaak. Eén respondent beklemtoonde dat het vergrijp leidend moet zijn bij het bepalen van de strafmaat, niet de omstandigheden: *'De een is niet zieliger dan de ander.'* Twee andere respondenten gaven aan het tonen van zelfreflectie een ontlastende omstandigheid te vinden. Een van hen noemde recidive als belastende bijkomstigheid. Een vierde wees op grijze gebieden, op feiten en omstandigheden die tot een ander besluit kunnen leiden dan het opleggen van een sanctie, bijvoorbeeld het aangaan van een stevig gesprek (dat overigens ook een disciplinaire maatregel kan zijn) tussen leidinggevende en betrokkene. De afdoening van een zaak wordt volgens een respondent niet altijd begrepen door VIK-onderzoekers; dit zou komen doordat men soms de neiging heeft om met een *'strafrechtelijke bril'* naar een zaak te kijken: *'Dat ze daarom ook soms verbaasd zijn van: "Huh? Welke straf? Waarom komt dit eruit?"'* Een andere respondent schetste een afdoening waar deze respondent naar eigen zeggen *'helemaal niet goed van werd. (...) Er kwam een strafaan, dat vond ik echt onrechtvaardig, die persoon wordt hier tekortgedaan. (...) Via de teamcheffeen gesprek met [bevoegd gezag] aangevraagd en daar mijn zegje gedaan waarom ik vond dat die straf niet passend was. En ik ben geweldig gehoord.'*

Niet alle afdelingen VIK krijgen als vanzelfsprekend te horen wat de afdoening is geweest van een zaak. Een respondent gaf aan dat ze erom moeten vragen, een andere respondent vertelde dat in de betreffende afdeling de strafmaatregel altijd gedeeld wordt met de zienswijze erbij. Eén respondent vertelde de afdoening op de voet te volgen: *'Dan wordt pas de puzzel compleet.'* Volgens deze respondent zit er ook een lerend effect in: hoe heeft de arbeidsjurist de zienswijze opgesteld? Als onderzoeker kun je daar weer dingen uithalen: hoe wordt er naar een dossier gekeken? Belangrijk voor het lerend vermogen, vond ook een andere respondent.

5 Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

Drie vragen lagen ten grondslag aan dit onderzoek:

1. Hoe worden disciplinaire onderzoeken door de politie uitgevoerd?
2. Is er de afgelopen jaren sprake van verandering in de aanleiding tot en de uitvoering en de uitkomsten van disciplinaire onderzoeken?
3. Welke mogelijkheden zijn er voor verbetering van de kwaliteit van de uitvoering?

De eerste vraag betreft de uitvoering van disciplinaire onderzoeken. Op hoofdlijnen pakken de afdelingen VIK van de eenheden de disciplinaire onderzoeken gelijk aan: de fases van het onderzoeksproces volgen elkaar in overeenstemming met de richtlijnen van het beleidsdocument *Werkproces disciplinaire zaken* op. Er zijn echter forse verschillen in de registratie van meldingen, de relatie met het bevoegd gezag, de omgang met de betrokkene en de getuigen, de dossiervoering en de taakopvatting bij de afdoening. Het Protocol en het beleidsdocument *Werkwijze disciplinaire zaken* bevatten strakke regels voor de onderlinge omgang en de taken van alle betrokken partijen, maar bieden weinig tot geen houvast voor meer kwalitatieve aspecten van de disciplinaire onderzoeken. Bij veel onderzoekers bestaat een tamelijk nauwe taakopvatting: zij willen zich strikt houden aan het blootleggen van feiten en omstandigheden, ook al is duidelijk dat het bevoegd gezag daar niet altijd voldoende mee gediend is. Een forse werklast, gebrekkige mogelijkheden tot aanvullende opleiding en moeilijkheden om geschikt personeel te werven spelen sommige afdelingen op dit punt parten. Dit leidt ertoe dat soms tot een strafrechtelijk onderzoek wordt besloten, waarvan dan later de bevindingen gebruikt worden voor het opbouwen van een dossier voor het disciplinaire onderzoek. De vraag is of in deze gevallen de rechtstatelijke beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit voldoende in acht worden genomen. De handelingen van de betrokkene worden dan immers onderworpen aan de zwaardere opsporingsmiddelen van het strafrecht ten behoeve van een oordeel op basis

van de minder zware eisen die in het bestuursrecht gesteld worden aan de bewijslast.

Achter de variatie aan disciplinaire onderzoeken lijken naar onze indruk structurele, organisatorische veranderingen schuil te gaan. Het personeelsbestand van de afdelingen VIK lijkt een generatiebreuk te ondergaan. De traditionele oudere, veelal mannelijke onderzoeker die een nauwe vertrouwensband onderhield met de (regionale) politiechef en een verankerde visie op het politieambt koesterde, maakt in diverse afdelingen plaats voor jonge, meer zelfstandige onderzoekers met andere achtergronden en een grotere variatie aan onderzoekscompetenties. De geconstateerde variatie in onderzoeken zou een uiting kunnen zijn van een heroriëntatie van de beroepsopvatting naar een visie die beter past bij de moderne tijd. Een vernieuwing van het integriteitsbeleid zou gebaat zijn bij facilitering van deze ontwikkeling.

De tweede vraag kan op basis van het bronnenmateriaal niet goed beantwoord worden. Er zijn geen in het oog springende verschillen tussen 2018 en 2019 geconstateerd. Vanwege de ‘vervuilde’ steekproef⁷ is bovendien voorzichtigheid geboden bij het gepresenteerde cijfermateriaal. Vragen over verandering kunnen pas beantwoord worden bij herhaling van dit onderzoek in de toekomst of met historisch onderzoek dat verder terugkijkt in de tijd.

De derde vraag betreft de kwaliteit van de disciplinaire onderzoeken en de mogelijkheden om deze te verbeteren. Aan het slot van het tweede hoofdstuk werden vier criteria voor de kwaliteit van zulke onderzoeken onderscheiden. Aan de hand van die criteria zal allereerst de balans worden opgemaakt. In de laatste paragraaf volgen aansluitend de aanbevelingen.

Allereerst dienen disciplinaire onderzoeken een effectieve bijdrage te leveren aan het herstel van het goed functioneren van de politie. Het ligt in de aard van hun functie dat de afdelingen VIK binnen de organisatie dikwijls argwanend worden bekeken. Niettemin doen in alle eenheden heel wat medewerkers meldingen. Op eenheidsniveau lijkt nergens een ‘blue wall of silence’ te bestaan. Meldingen over leidinggevendenden ontbreken echter vrijwel geheel. Slechts enkele afdelingen richten zich met actieve voorlichting op het verminderen van de weerstand om gevallen te melden. De meerderheid van de dossiers wijst op een zorgvuldige en onvooringenomen uitvoering van disciplinaire onderzoeken. In een beperkt aantal gevallen was sprake van een slor-

7 De aangeleverde dossiers toonden dat niet alle eenheden de gevraagde criteria gehanteerd hebben bij het aanleveren van dossiers.

dig of onvolledig dossier, wat overigens niet per se hoeft te wijzen op een slecht uitgevoerd onderzoek. Soms duurt de afhandeling erg lang, wat in strijd is met het streven naar goed werkgeverschap. Slechts in enkele eenheden benutten de afdelingen VIK soms onderzoeken om het bevoegd gezag suggesties aan te reiken voor interventies in de organisatie.

Ten tweede dienen de onderzoeken niet indringender te zijn dan nodig. Navraag leerde dat die kwestie wel bij het overleg tussen het hoofd VIK en het bevoegd gezag aan de orde komt, maar in de uitvoering toch soms uit het oog verloren raakt. Niet altijd bevatte het dossier de onderzoeksopdracht, en in de gevallen waarin dat wel zo was, liep de kwaliteit van de formulering van de opdracht sterk uiteen: slechts een deel is richtinggevend voor de uitvoerder. Soms was de schriftelijke toestemming voor het gebruik van opsporingsmethoden niet in het dossier te vinden; soms werd er zelfs geen melding van gemaakt of die toestemming was verkregen. Het initiëren van strafrechtelijk onderzoek om later de resultaten daarvan in een disciplinair onderzoek te kunnen gebruiken is een werkwijze die serieuze vragen over rechtstatelijkheid oproept.

Ten derde is nagegaan of de betrokkene wel voldoende gelegenheid krijgt om zijn of haar handelen of nalaten toe te lichten en de daarvoor relevante feiten en omstandigheden naar voren te brengen, of dat van een dialoog sprake was. In het onderzoek is niet gesproken met betrokkenen. Geconstateerd werd wel dat nogal wat respondenten de gewoonte hebben om pas aan het slot van het onderzoek met de betrokkene te spreken, om als het ware eerst een hele zaak tegen de betrokkene op te bouwen. Daarmee is geen sprake van een dialoog en kan de betrokkene klem worden gezet. Voor het bevoegd gezag is het belangrijk te weten dat de betrokkene vrij haar of zijn uitleg naar voren heeft kunnen brengen.

Het vierde criterium betrof doelmatige aanwending van onderzoeksinspanningen. De werklast van de afdelingen VIK is zonder meer groot en voorkomt in de regel onnodige inspanningen. Slechts in enkele gevallen leek een strafrechtelijke benadering of een bureaucratische drang naar volledigheid tot zinloze onderzoeksactiviteiten te hebben geleid, omdat al voldoende feiten voor het ontslag waren verzameld en er geen zicht was op herstel van de aangerichte maatschappelijke schade. Verbetering is vooral te bereiken door systematische registratie en dossiervorming. Het bevoegd gezag wil naast de feiten zich ook een beeld vormen van de omstandigheden en de persoon, in het bijzonder hoe de laatste zich tijdens het onderzoek heeft opgesteld, terwijl onderzoekers zich nogal eens tot alleen de feiten menen te moeten beperken.

5.2 Aanbevelingen

1. De complexiteit van mogelijke misdragingen en de toenemende belangstelling van publiek, media en parlement voor de afhandeling daarvan vergen kwantitatieve en kwalitatieve versterking van de afdelingen VIK. Kwalitatieve verbetering is te bereiken door:
 - a. intensievere horizontale samenwerking in de vorm van uitwisseling van personeel, peerreviews, terugkomdagen en intervisie;
 - b. specialisatie in horizontale en verticale richting;
 - c. uitbreiding van de op de VIK-praktijk gerichte opleiding voor onderzoekers, onder meer met interviewtechnieken, morele zelfreflectie en psychologie van deviant gedrag;
 - d. studiereizen naar buitenlandse korpsen die meer en/of andere ervaring met interne onderzoeken hebben.
2. Het is een goede, Nederlandse traditie dat disciplinaire onderzoeken primair gericht zijn op ondersteuning van een goede gezagsvoering in de politieorganisatie en dat de afdelingen VIK daartoe nabij de werkvloer zijn ingebed. Niettemin maakt de vorming van de Nationale Politie het mogelijk en de professionalisering van het interne onderzoek het wenselijk dat intensiever nationaal wordt samengewerkt, opdat bijvoorbeeld specialisatie en flexibele wederzijdse ondersteuning mogelijk worden.
3. Disciplinaire onderzoeken zijn niet gebonden aan strafvorderlijke regels, maar worden wel beoordeeld op basis van rechtstatelijke beginselen. In de huidige situatie formuleert het bevoegd gezag de opdracht, besluit het over de inzet van middelen en beoordeelt het na afloop de uitkomst van het onderzoek en de aanwending van de middelen. Hoewel machtscheiding in dit geval niet te bereiken is, zou vastlegging van de in te zetten middelen in het Protocol wel meer rechtszekerheid verschaffen.
4. Een dossier waaraan het journaal van het disciplinaire onderzoek is toegevoegd, stelt het bevoegd gezag in staat om de proceshouding van de betrokkene te beoordelen en daarmee een beter besluit te nemen. Het is daarom goed het journaal standaard toe te voegen.
5. Disciplinaire onderzoeken zijn in beginsel gericht op intern corrigeerbare, mogelijke misdragingen. Het is een groot goed dat die oriëntatie behouden blijft, maar omdat de politie transparanter wordt voor pers en samenleving en zo de externe druk op de uitvoering van de onderzoeken groter wordt, neemt het belang van overtuigende, interne en externe communicatie over de afhandeling door het politieel bevoegd gezag toe. De politiechefs, bekleed met gemandateerd bevoegd gezag,

beschikken over kennis van de zaak en politieke praktijkervaring, kunnen het meest overtuigend uitleg geven en zouden daarom in de communicatie een prominentere rol moeten krijgen.

6. Het is van belang dat de leidinggevenden in de politie bekleed met bevoegd gezag bij interne onderzoeken:
 - a. de afdelingen VIK meer feedback geven op de samenstelling van de dossiers;
 - b. gezamenlijk de mogelijkheden verkennen om opdrachten te verstrekken aan andere afdelingen VIK dan die van de eigen eenheid, bijvoorbeeld op grond van specifieke deskundigheid;
 - c. gezamenlijk afstemmen over de communicatie met de media, gezien de huidige gevoeligheid van de publieke opinie voor misdragingen en misslagen van politiebeambten.

6

Bronnen

6.1 Beleidsdocumenten

- Nationale Politie (2017), *Beroepscode politie*.
- Nationale Politie (2017), *Integriteit en compliance* (Notitie KMT 12-04-170).
- Nationale Politie (2018), *Integriteitsbeleid: samen integer* (versie 0.4).
- Nationale Politie (2018), *Werkproces disciplinaire zaken (op hoofdlijnen)*.
- Nationale Politie (2018), *Werkproces disciplinaire zaken (uitgewerkte versie)*.
- Nationale Politie (2018), *Protocol: onderzoek in disciplinaire zaken politie*.
- Nationale Politie (2019), *Communicatieprotocol disciplinaire en strafrechtelijke zaken betreffende politiemedewerkers*.
- Brief minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer, *Interne onderzoeken en strafrechtelijke onderzoeken bij politie*, d.d. 15 januari 2019.
- Antwoord Kamervragen van het lid Van Dam d.d. 10 juni 2020.

6.2 Literatuur

- Bouman, O., *Praktijkgids Interne Onderzoeken sector politie (opsporingsinstanties)*, Dordrecht: JPO Opleidingen 2015.
- Chapman, C., *An independent review of the police disciplinary system in England and Wales*, N.P., 2014.
- Janssen, J., *De kleuren van de kameleon. Een verkennend onderzoek naar de betrokkenheid van politieambtenaren bij eerconflicten*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.
- Lambooy, T., *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Delft: Eburon 2005.
- Lister, S. & M. Rowe (Eds.), *Accountability of policing*, Londen/New York: Routledge 2017.

- Punch, M., *Police corruption. Deviance, accountability and reform in policing*, Cullompton: Willan 2009.
- Rowe, M., *Policing the Police. Challenges of democracy and accountability*, Bristol: Policy Press 2020.
- Smit, A. e.a., *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee*, Den Haag: Boom criminologie 2019.
- Steeg, M. van der, *Politietucht recht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk*, Alphen aan den Rijn: Kluwer 2004.
- Tankeren, M.H.M. van, *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse politie: wat er is en wat ertoe doet*, Amsterdam: VU/Politie en Wetenschap 2010.

Bijlage I

Analyseschema dossiers disciplinaire onderzoeken VIK

1. Het dossier

1.1 Onderzoekende afdeling (keuze uit)

1. Noord-Holland
2. Amsterdam
3. Den Haag
4. Rotterdam
5. Zeeland-West-Brabant
6. Oost-Brabant
7. Midden-Nederland
8. Landelijke Eenheid
9. Noord-Nederland
10. Oost-Nederland
11. Limburg
12. Politie Diensten Centrum
13. Politieacademie

1.2 Dossiernummer (open invoer)

1.3 Startdatum (open invoer)

→ De datum noteren waarop de melding is binnengekomen bij afdeling.

1.4 Onderzoek is afgerond (keuze uit)

1. ja / 2. nee

1.5 Einddatum (open invoer)

- De datum noteren waarop het onderzoek door afdeling is afgerond. Wanneer het onderzoek nog loopt, vul dan de meest recente datum in die je kunt vinden in het dossier (bijv. in het journaal).

1.6 Omvang dossier (in pagina's)

- Alle bedrukte pagina's tellen (dubbelzijdige pagina's = 2 pagina's).

1.7 Delictspecificatie als in interne categorisering (keuze uit)

1. Misbruik van geweldsbevoegdheid
2. Wangedrag in vrije tijd
3. Misbruik van (toegang tot) informatie
4. Verspilling en wanprestatie
5. Politieële fraude en diefstal
6. Omgangsvormen en bejegening
7. Misbruik van andere bevoegdheden
8. Politieële corruptie
9. Onverenigbare functies en activiteiten
10. Dubieuze giften en beloften
11. Overige (→ open invoer: toelichting)

1.8 Uitkomst (keuze uit)

- Als de uitkomst niet in het dossier staat, dan een eigen interpretatie invullen.
1. Lijnafdoening zonder plichtsverzuim
 2. Verdenking weerlegd
 3. Niet aangetoond
 4. Strafbaar feit
 5. Plichtsverzuim
 6. Strafbaar feit en plichtsverzuim
 7. Overig

1.9 Alle slotbevindingen (open invoer)

- Alle strafbare feiten op hoog abstractieniveau noteren.

1.10 Disciplinaire afdoening – plichtsverzuim (keuze uit)

1. Geen
 2. BARP 77:1-A schriftelijke berisping
 3. BARP 77:1-B buitengewone dienst
 4. BARP 77:1-C inhouding vakantie-uren
 5. BARP 77:1-D geldboete
 6. BARP 77:1-E inhouding salaris
 7. BARP 77:1-F tijdelijk lager salaris
 8. BARP 77:1-G geen periodieke salarisverhoging
 9. BARP 77:1-H schorsing voor bepaalde tijd
 10. BARP 77:1-I plaatsing lagere salarisschaal
 11. BARP 77:1-J ontslag
 12. BARP 77:2 tijdelijke verwijdering van opleiding
 13. BARP 64 verplaatsing
 14. BARP 68 betaling schadevergoeding
 15. BARP 87 ontslag op verzoek
 16. Cursus, scholing, opleiding
 17. Begeleiding
 18. Functioneringstraject
 19. Gesprek – waarschuwing
 20. Overige disciplinaire afdoening
 21. Voorwaardelijk ontslag (eventueel met andere maatregelen als overplaatsing)
- [99 (missing value) wanneer afdoening onbekend is]

1.11 Verdere afdoening (open invoer)

2. Onderzoeksproces (melding / cumulatief inzicht⁸)

2.1 Is het onderzoeksproces te volgen? (keuze uit en open invoer)

1. ja / 2. nee
- Geef een toelichting. Valt iets op?

2.2 Is een journaal bijgehouden? (keuze uit en open invoer)

1. ja / 2. nee / 3. onvolledig
- Geef een toelichting. Valt iets op?

8 **Melding** = alle informatie zonder eigen investering door afdeling. **Cumulatief** = alle informatie die (na de melding) tijdens het onderzoeksproces van de afdeling is toegevoegd. Het voortschrijdend inzicht.

2.3 *Is de onderzoeksopdracht formeel terug te vinden in het dossier? (keuze uit)*

1. ja / 2. nee

2.4 *Het inzetten van middelen (diverse variabelen, keuze uit en open invoer)*

- Is toestemming gegeven voor het inzetten van middelen? (1. ja / 2. nee)
- Is de toestemming tot inzet te vinden in het dossier? (1. ja / 2. nee)
- Valt iets op?

2.5 MELDING – *De startmelding (open invoer)*

- *Alle informatie noteren die bij een afdeling is binnengekomen en waar geen eigen investering door de afdeling bij is komen kijken.*
- *Is de gemelde handeling onderdeel van een groter rechercheproces (diverse variabelen, keuze uit)?*
- In de diepte (meerdere onderzoeken naar dezelfde persoon)? (1. ja / 2. nee)
- In de breedte (meerdere personen betrokken)? (1. ja / 2. nee)

2.6 MELDING – *Bijkomende meldingen (open invoer)*

- *Gaande het onderzoek kunnen meer gelijke of andere meldingen binnenkomen bij de betrokken afdeling. Dus het gaat hier niet om de informatie die door een afdeling gevonden is d.m.v. eigen speurwerk (= cumulatief), maar om informatie afkomstig van een ander(e) persoon / systeem / instantie.*

2.7 MELDING – *Hoe de verdenking als melding bij de afdeling is binnengekomen (keuze uit)*

1. Gemeld door betrokkene zelf
2. Opgemerkt door collega's
3. Opgemerkt door leidinggevende
4. Opgemerkt tijdens lopend onderzoek
5. TCI PV
6. Melding van gerelateerde burger
7. Melding van niet-gerelateerde burger
8. Melding van andere instanties
9. Publiciteit
10. Ander

2.8 MELDING – Operationele schade die door de gemelde handeling aangericht kan worden (keuze uit)

→ Invullen naar eigen interpretatie.

1. Geen
2. Operationele schade: overkomelijke tegenslag
3. Operationele schade: stukmaken operatie / politie-interventie
4. Operationele schade: stukmaken opsporingszaak teamniveau
5. Operationele schade: stukmaken opsporingszaak teamoverstijgend organisatieniveau
6. Overige operationele schade (→ open invoer: toelichting)
7. Onduidelijk

2.9 MELDING – Overige schade die door de gemelde handeling aangericht kan worden (meerdere mogelijkheden)

→ Invullen naar eigen interpretatie.

1. Schade andere partners (justitie / bestuur e.d.)
2. Schade aan privacy burgers
3. Publieke aanzien / rechtstatelijke imago van de politieorganisatie geschaad
4. Interne vertrouwensschade teamniveau
5. Interne vertrouwensschade organisatieniveau
6. Overig (→ open invoer: toelichting)
7. Onduidelijk
8. Niet van toepassing

2.10 CUMULATIEF – Duur van de verdachte handeling vanuit de cumulatieve informatie (keuze uit)

1. Kortstondig en incidenteel
2. Langdurig en structureel
3. Onduidelijk
4. Niet van toepassing

2.11 CUMULATIEF – Operationele schade die lijkt te zijn aangericht door de verdachte handeling (keuze uit)

→ Invullen naar eigen interpretatie.

1. Geen
2. Operationele schade: overkomelijke tegenslag
3. Operationele schade: stukmaken operatie / politie-interventie
4. Operationele schade: stukmaken opsporingszaak teamniveau

5. Operationele schade: stukmaken opsporingszaak teamoverstijgend organisatieniveau
6. Overige operationele schade (→ open invoer: toelichting)
7. Onduidelijk
8. Niet van toepassing

2.12 CUMULATIEF – Overige schade die lijkt te zijn aangericht door de verdachte handeling (meerdere mogelijkheden)

1. Schade andere partners (justitie / bestuur e.d.)
2. Schade aan privacy burgers
3. Publieke aanzien / rechtstatelijke imago van de politieorganisatie geschaad
4. Interne vertrouwensschade teamniveau
5. Interne vertrouwensschade organisatieniveau
6. Overig (→ open invoer: toelichting)
7. Onduidelijk
8. Geen
9. Niet van toepassing

3. De betrokken beambte

3.1 Persoonskenmerken (diverse variabelen met open invoer)

- Geslacht (1. vrouw / 2. man / 3. onduidelijk)
- Leeftijd
- Gehuwd of liefdesrelatie (1. ja / 2. nee / 3. onduidelijk)
- Herkomst achternaam
- *Keuze maken op basis van de achternaam: NL of niet-NL. Niet de achternaam zelf invullen!*
- Eenheid en afdeling
- Functie
- Rang: 1. niet-executief; 2. surveillant; 3. agent; 4. hoofdagent; 5. brigadier; 6. inspecteur; 7. hoofdinspecteur; 8. commissaris; 9. hoofdcommissaris; 10. aspirant; 11. onduidelijk
- Opleiding
- Taakaccent / werkthema
- Dienstjaren
- Frequente verandering van functie in voorgaande jaren
- Privéomgang met collega's (1. ja / 2. nee / 3. onduidelijk)
- Passende screening ondergaan (1. ja / 2. nee / 3. onduidelijk)

3.2 *Besef van het ongeoorloofde karakter van de handeling / perceptie van de heersende normen in de politieorganisatie (open invoer)*

- Besef vooraf dat het niet toelaatbaar was
- *In citaatvorm, inclusief bronvermelding en grondslag.*
- Poging ondernomen om de handeling (administratief) toe te dekken
- *In citaatvorm, inclusief bronvermelding en grondslag.*
- Erkenning foutief karakter na ontdekking
- *In citaatvorm, inclusief bronvermelding en grondslag.*

3.3 *Inschatting van de pakkans vooraf (keuze uit en open invoer)*

- *Naar eigen inschatting invoeren hoe de betrokken beambte de pakkans inschatte, afgeleid van wat de betrokkene zegt in het verhoor. Let op: wanneer bij 3.2 geen besef is ingevoerd, dan is 3.3 'n.v.t.'*
- 1. Gering
- 2. Groot
- 3. Onduidelijk
- 4. Niet van toepassing

3.4 *Drijfveren (meerdere mogelijkheden)*

- *Voor alle geldt: onderbouwing in citaatvorm, inclusief bronvermelding.*
- 1. Onachtzaamheid / onzorgvuldigheid
- 2. Familiaire loyaliteit
- 3. Collegiale loyaliteit met (oud-)collega
- 4. Vriendschap
- 5. Liefdesrelatie
- 6. Seks
- 7. Sociale status
- 8. Financieel gewin
- 9. Positiebevordering (nevenactiviteit, politiek e.d.)
- 10. Eigenrichting
- 11. Rechtvaardigheid
- 12. Bezorgdheid
- 13. Frustratie
- 14. Overig
- 15. Onduidelijk
- 16. Niet van toepassing

3.5 *Gemoedstoestand bij ontdekking (diverse variabelen en open invoer)*

- Naar eigen interpretatie invoeren. Belangrijk is dat je zelf in een zo neutraal mogelijke staat bent tijdens het lezen van een verslag (bijv. het verhoor).
- Energieniveau / activatieniveau (1. laag / 2. neutraal / 3. hoog / 4. onduidelijk / 5. n.v.t.)
- **Open invoer:** onderbouwing in citaatvorm, inclusief bronvermelding.
- Emotiebeleving (1. liefde / 2. angst / 3. vreugde / 4. woede / 5. verdriet / 6. verbazing / 7. schaamte / 8. walging / 9. onduidelijk / 10. n.v.t.)
- **Open invoer:** onderbouwing in citaatvorm, inclusief bronvermelding.
- 'N.v.t.' invullen wanneer de betrokkene niet geconfronteerd is met de ontdekking, als hij/zij bijv. niet is gehoord.

3.6 *Privégerelateerde problematiek (open invoer)*

3.7 *Werkgerelateerde problematiek (open invoer)*

3.8 *Financiële problematiek (open invoer en keuze uit)*

- Open invoer financiële problematiek
- Loonbeslag (1. ja / 2. nee / 3. onduidelijk)

3.9 *De werkomgeving van de betrokkene voorafgaand en ten tijde van de verdachte handeling (diverse variabelen met open invoer)*

- Onderbouwing in citaatvorm, inclusief bronvermelding, en aangeven van wie het citaat afkomstig is (betrokkene / leidinggevende / collega enz.).
- Opstelling leidinggevende
- Opstelling collega's
- Sfeer op de afdeling

3.10 *De werkomgeving van de betrokkene na bekendwording van de verdachte handeling (diverse variabelen met open invoer)*

- Opstelling leidinggevende
- Opstelling collega's
- Sfeer op de afdeling

4. De context

4.1 *De sfeer waarin het delict werd voltrokken (meerdere mogelijkheden)*

→ In welke sfeer / onder welke omstandigheden heeft de verdachte handeling zich voltrokken? Het gaat hier niet om de fysieke plek.

1. Geen aanwezig
2. (Ex-)familie
3. Vriendenkring
4. (Ex-)partner
5. Bedrijfsleven
6. Non-profitorganisaties en verenigingen
7. Met criminaliteit geassocieerde organisaties en verenigingen
8. Anderszins bekende omgeving (bijv. woonomgeving)
9. Onduidelijk
10. Niet van toepassing

4.2 MELDING – *Criminele achtergrond profiterende derde (keuze uit)*

1. Geen criminele achtergrond bekend
2. Wel criminele achtergrond bekend, maar niveau onbekend
3. Bekende van de politie (niveau veelpleger / kruimeltjesdief / loopjongen binnen CSV)
4. Bekende van de politie (niveau sleutelfiguur / topman / facilitator georganiseerde misdaad)
5. Onduidelijk
6. Niet van toepassing

4.3 CUMULATIEF – *Criminele achtergrond profiterende derde (keuze uit)*

1. Geen criminele achtergrond bekend
2. Wel criminele achtergrond bekend, maar niveau onbekend
3. Bekende van de politie (niveau veelpleger / kruimeltjesdief / loopjongen binnen CSV)
4. Bekende van de politie (niveau sleutelfiguur / topman / facilitator georganiseerde misdaad)
5. Onduidelijk
6. Niet van toepassing

4.4 De (regie)rol van de profiterende derde (keuze uit)

1. Geen (regie)rol
2. Verdachte handeling was zonder druk gevraagd
3. Sociale druk uitgeoefend
4. Collegiale druk uitgeoefend
5. Beloning in vooruitzicht gesteld / uitgekeerd
6. Dreigement / intimidatie
7. Afpersing / chantage
8. Overig (→ open invoer: toelichting)
9. Onduidelijk
10. Niet van toepassing

5. Opmerkingen / toevoegingen open invoer

→ *Alles wat opvalt en wat je nergens anders kwijt kunt.*

Bijlage II

Interviewschema

Vragenlijst verdiepende interviews VIK-onderzoekers

Introductie: wij zijn door de korpsleiding gevraagd om onderzoek te doen naar de uitvoering van disciplinaire onderzoeken en suggesties te doen hoe die uitvoering te verbeteren. Wij hebben dossiers bestudeerd, geselecteerd op basis van een aselechte steekproef, en interviewden een tiental betrokkenen, geselecteerd op diversiteit van uitgevoerde onderzoeken. In tegenstelling tot ons eerdere onderzoek rapporteren wij niet per eenheid. Wij gebruiken de informatie uit de interviews zodanig dat deze niet herleidbaar is tot personen of eenheden.

Vragen:

VIK

1. Welke opleiding hebben VIK-onderzoekers? Hoe worden zij geselecteerd? Hoe leren nieuwe onderzoekers het vak? En hoe onderhouden zij het?
2. Wordt disciplinair onderzoek door één of door meer medewerkers uitgevoerd?
 - Indien door meer, hoe is de onderlinge werkverdeling?
 - Komen er gevallen voor waarin zij de betrokken collega/het object van onderzoek uit de dienst kennen? Hoe wordt daarmee omgegaan?
3. Is er (gedurende het disciplinaire onderzoek) contact met strafrechtelijke onderzoekers?

4. Wordt de uitvoering/het verloop van een disciplinair onderzoek tussentijds besproken met de teamchef, het hele team of enkele andere teamleden?
 - Zo ja, wat is hun inbreng? Zijn dat inhoudelijke suggesties? Oordelen over de betrokkene? Suggesties met betrekking tot de richting van het onderzoek? Bevestiging van de gekozen richting of opperen van alternatieve richting?
5. Staat er wel eens interne druk vanuit de politieorganisatie of externe druk (publiciteit, politiek, partnerorganisaties van de politie) op de afronding van het onderzoek? Zo ja, hoe wordt hiermee omgegaan?

Start onderzoek

6. Welke inbreng heeft de afdeling VIK bij de keuze voor oriënterend, disciplinair of strafrechtelijk onderzoek?
 - In hoeverre bekommert de afdeling VIK zich erom dat in de afweging noties als proportionaliteit en subsidiariteit worden toegepast? In hoeverre wordt de impact van het onderzoek op de werkomgeving van de betrokkene in de afweging meegenomen? Kan soms worden geadviseerd hulpverlening in te schakelen?
 - Wijkt een disciplinair onderzoek altijd voor een strafrechtelijk onderzoek als dat laatste door het bevoegd gezag noodzakelijk wordt gevonden?

Uitvoering

7. Is er een protocol voor de uitvoering van een disciplinair onderzoek? Wordt dat wenselijk gevonden?
8. Wordt de betrokkene bij aanvang van het disciplinaire onderzoek gewezen op zijn/haar rechten? De cautie verleend?
 - Krijgt de betrokkene in het eerste verhoor naar uw oordeel de ruimte om zijn/haar eigen verhaal te vertellen?
9. Hoe wordt vastgesteld dat voldoende collega's van de betrokkene en/of betrokken burgers zijn geïnterviewd om een goed beeld te krijgen hoe de betrokkene tot zijn/haar handelen is gekomen?
 - Waarom wordt de leidinggevende vrijwel nooit geïnterviewd over zijn/haar betrokkenheid bij de betrokkene?
10. Wordt de betrokkene standaard geconfronteerd met de uitkomst van het onderzoek? Krijgt hij/zij ruimte te reageren?

Tunnelvisie

11. Wat is mogelijk als de onderzoekers tussentijds menen dat óf een strafrechtelijk onderzoek moet worden geëntameerd, óf de hulpverlening moet worden ingeschakeld?
12. Komt er ook wel eens informatie voorhanden die ingaat tegen het in de opdracht veronderstelde scenario?
 - Wat wordt met die informatie gedaan?
13. Wordt er gericht gezocht naar ontlastend bewijsmateriaal?
 - Worden lopende het onderzoek (door collega's) wel eens alternatieve verdenkingen/scenario's geopperd?
 - Krijgt de betrokken beambte lopende het onderzoek ruimte om een eigen scenario in te brengen?
 - Worden alternatieve scenario's onderzocht/getoetst op basis van voorhanden informatie?

Dossiervorming en afdoening

14. Wat zijn de oorzaken dat afronding van het onderzoek soms vertraging oploopt?
15. Zijn er aanwijzingen hoe een dossier moet worden opgemaakt?
16. Waarom worden zo zelden de resultaten van het VIK-onderzoek in het dossier samengevat?
 - Wordt bij het opmaken van het uiteindelijke dossier, nadat duidelijk is dat voldoende bewijs voorhanden is voor de schuld van de betrokkene, het bewijsmateriaal zo gerangschikt dat het onderzoeksproces transparant is?
 - Wordt bij het opmaken van het uiteindelijke dossier, nadat duidelijk is dat voldoende bewijs voorhanden is voor de schuld van de betrokkene, altijd al het bewijsmateriaal opgenomen?
17. Welke stukken ontvangt het bevoegd gezag? En welke stukken de juridisch adviseur?
18. Hebben onderzoekers na afsluiting van het onderzoek zicht op de afdoening/bepaling van de strafmaat?
 - Wordt hun wel eens gevraagd informatie aan te leveren voor afdoening/bepaling van de strafmaat?
 - Is er contact met de leidinggevende?

Over de auteurs

Dr. Guus Meershoek studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam en promoveerde aan dezelfde universiteit. Hij is lector politiegeschiedenis aan de Politieacademie en universitair docent bestuurskunde aan de Universiteit Twente.

Nanette Slagmolen MSc is afgestudeerd in de sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds 2012 is zij binnen de politieorganisatie werkzaam als wetenschappelijk onderzoeker op het gebied van weerbaarheid, vanaf 2016 als onderzoeker bij het team Kennis & Onderzoek van de Politieacademie.

Dr. Annika Smit studeerde vergelijkende en fysiologische psychologie aan de Radboud Universiteit in Nijmegen, waar ze promoveerde in de biologische psychologie. Zij is als lector weerbaarheid verbonden aan de Politieacademie.

Publicaties in de onderzoekreeks Politieacademie bij Boom criminologie:

- Otto Adang, Wim van Oorschot & Sander Bolster (2011). *De politieaanpak van voetbalwedstrijden in Nederland. Ervaringen van peer review evaluatieteams.*
- Cees Sprenger & Eefje Teeuwisse (2011). *Slim vakmanschap. Onderzoek rond het versterken van vakmanschap binnen de politie.*
- E.J. van der Torre, P.J. Gieling, M.C. Dozy, F.C. van Leeuwen & W. Hamoen (2011). *Veilig politiewerk. De basispolitie over geweldgebruik.*
- H. Sollie & N. Kop (2012). *Joint Investigation Teams. Lessons learned.*
- G. Meershoek (2012). *Kees Peijster en de herijking van de maatschappelijke politierol.*
- Menno van Duin, Pieter Tops, Vina Wijkhuijs, Otto Adang & Nicolien Kop (2012). *Lessen in crisisbeheersing. Dilemma's uit het schietdrama in Alphen aan den Rijn.*
- Nicolien Kop (2012). *Van opsporing naar criminaliteitsbeheersing. Vijf strategische implicaties.*
- Nicolien Kop, Ronald van der Wal & Gerard Snel (2012). *Opsporing belicht. Over strategieën in de opsporingspraktijk.*
- Toine Spapens (2012). *De complexiteit van milieucriminaliteit. De aard van het misdrijf, de opsporing en de samenwerkingsrelaties.*
- Balthazar Beke, Henk Ferwerda, Edward van der Torre & Eric Bervoets (2012). *Jeugdgroepen en Geweld: van signalering naar aanpak.*
- Henk Sollie, Vina Wijkhuijs, Walter Hilhorst, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2013). *Aanpak multi-problematiek bij gezinnen met een Roma-achtergrond. Een kennisfundament voor professionals.*
- Cees Sprenger & Hans Regterschot (2013). *Plankzaken opgeruimd. Een beweging van onderop.*
- Guus Meershoek & Bob Hoogenboom (2013). *De draagbare Van Reenen. Piet van Reenen over politie en geweldsbeheersing.*
- Menno van Duin, Vina Wijkhuijs & Wouter Jong (red.) (2013). *Lessen uit crises en minicrises 2012.*
- Toine Spapens, Monique Bruinsma, Lonke van Hout & Jessica de Jong (2013). *Vuile olie. Onrechtmatig verwerken en mengen van olieproducten als vormen van milieucriminaliteit.*
- Pieter Tops, Cees Sprenger & Nicolien Kop (red.) (2013). *Kennis in de frontlijn. Ervaringen met praktijkonderzoek in de politie.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling & M.Y. Bruinsma (2014). *Bedreigen en intimideren van OM- en politiemedewerkers. Een onderzoek naar frequentie, aard, gevolgen en aanpak.*
- Mariëlle den Hengst, Ben Rovers & Hans Regterschot (2014). *Intelligence bij evenementen. Een inventarisatie van risicomangementpraktijken bij de politie.*
- Mariëlle den Hengst & Michiel In 't Veld (2014). *Briefen voor en door basisteams. Een onderzoek naar verbeteringen in de overdracht van briefingsinformatie.*
- Otto Adang (red.) (2014). *Politie en evenementen. Feiten, ervaringen en goede werkwijzen.*
- Menno van Duin & Vina Wijkhuijs (red.) (2014). *Lessen uit crises en minicrises 2013.*
- Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2014). *Opsporing bij evenementen.*
- E.J. van der Torre, M. Gieling, T. Tannous, R. Holvast & P. van Os (2014). *Over de grens. Een empirische studie naar arbeidsgerelateerd geweld tegen politiemensen in werk- en privétijd.*
- P.W. Tops & E.J. van der Torre (2015). *Wijkeraanpak en ondermijnende criminaliteit.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen & Marion Brepoels (2015). *Weerbaarheid onderzoek (2010-2015). Over menselijke processen in het politiewerk.*
- Marion Brepoels, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2015). *Veerkrachtige verhalen. Weerbaarheid in de politiepraktijk.*
- Gabriël van den Brink, Wiljan Hendriks, Merlijn van Hulst, Nicole Maalsté & Bas Mali (2015). *Een onderzoek naar de morele weerbaarheid van Nederlandse politiefunctionarissen.*
- Pieter van Reenen (2016) *Politiechefs.*
- E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef (2017). *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geïnformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs.*

- J. Lam, A. Rottenberg, M.A.R. Sinke, E.Y. Tigchelaar & N. Kop (2017). *Integraal werken loont. Onderzoek naar de veiligheidsstrategie B3W bij woninginbraken.*
- Jerôme Lam, Ronald van der Wal & Nicolien Kop (2018). *Sluipend gif. Een onderzoek naar ondermijnende criminaliteit.*
- Pieter Tops, Judith van Valkenhoef, Edward van der Torre & Luuk van Spijk (2018). *Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland en synthetische drugs in de afgelopen 50 jaar.*
- Annika Smit, Nanette Slagmolen, Carla Bronkhorst, José van den Goor & Guus Meershoek (2019). *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee.*
- Guus Meershoek, Nanette Slagmolen & Annika Smit (2020). *Zorg voor politieke integriteit. Disciplinaire onderzoeken onder de loep.*

De Politieacademie is het onderwijs-, kennis- en onderzoeksinstituut voor de politie. De koers van de Politieacademie is gericht op voortdurende kwaliteitsverbetering van het politievak. Kennis en onderzoek leveren daar een belangrijke bijdrage aan; de activiteiten zijn gericht op verbeteringen in de politiepraktijk en aanpassingen in het onderwijs. De onderzoeksfunctie heeft daarbij oog voor de actualiteit en ontwikkelingen, maar is tevens op gepaste afstand van de dagelijkse hectiek.

www.politieacademie.nl

Het handelen van politiebeambten ligt onder een vergrootglas. Berichten dat misdragingen onder de pet worden gehouden, tasten het vertrouwen in de politie aan. De buitenwereld weet vaak niet dat de politie een gedifferentieerd integriteitsbeleid heeft, uiteenlopend van een goed gesprek met de betrokkene tot aan het instellen van een strafrechtelijk onderzoek. Disciplinaire onderzoeken horen daar ook toe. Deze publicatie doet verslag van een onderzoek naar de kwaliteit van het (disciplinaire) onderzoeksproces.

Disciplinaire onderzoeken bieden de politieleiding de mogelijkheid om vast te stellen of een vermoeden van misdraging juist is. De uitkomst van zo'n onderzoek stelt de leiding in staat om het gerucht te ontzenuwen of de betrokkene een disciplinaire straf toe te delen. Met alleen de vaststelling van de juistheid of onjuistheid van het vermoeden is het politieke bevoegd gezag echter niet altijd goed gediend. Zij zal bij een vastgestelde misdraging ook moeten beoordelen of de organisatie verder kan met de overtreder en hoe herhaling kan worden voorkomen.

In deze studie worden de disciplinaire onderzoeken niet primair juridisch belicht, maar geplaatst in een breder kader van het politieke integriteitsbeleid en het organisatorisch en maatschappelijk functioneren van de politie. De publicatie sluit af met aanbevelingen voor verbetering.

ISBN 978-94-6236-165-2



9 789462 361652 >



« waakzaam en dienstbaar »