Politietuchtrecht

Politietuchtrecht

Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk

Magrete van der Steeg

Dit boek werd op 7 december 2004 als proefschrift verdedigd
aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Promotoren:
prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels
prof.dr. J. Naeyé

Copromotor:
mr.dr. E. Niemeijer

Kluwer
Alphen aan den Rijn 2004

Colofon
Zetwerk: Sander Pinkse Boekproductie, Amsterdam
Omslagontwerp: Verheul en De Geus, Alphen aan den Rijn

ISBN 90 13 02114 x
NUR 824
D/2004/5640/087

© 2004, M. van der Steeg

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, in fotokopie of anderszins zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van art. 16h t/m 16m Auteurswet 1912 j°, besluit van 27 november 2002, Stb. 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (Postbus 3060, 2130 KB). Correspondentie inzake overneming of reproductie richten aan: Kluwer, Postbus 4, 2400 MA Alphen aan den Rijn.

Inhoud

Voorwoord 11

Afkortingen 15

1 Probleemstelling en onderzoeksmethoden
1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek *17*
1.2 Probleemstelling *20*
1.3 Onderzoeksvragen *21*
1.3.1 Juridische aspecten van het politietuchtrecht *22*
1.3.2 Politietuchtrecht in de praktijk *24*
1.3.3 Beoordeling van het politietuchtrecht *25*
1.4 Onderzoeksmethoden *26*
1.4.1 Het juridisch onderzoek *26*
1.4.2 Het empirisch onderzoek *27*

2 Analytisch kader
2.1 Inleiding *33*
2.2 Het politietuchtrecht juridisch gesitueerd *33*
2.2.1 Kenmerken van tuchtrecht *34*
2.2.2 Verschillende vormen van tuchtrecht *36*
2.2.3 Doelstelling van tuchtrecht *38*
2.2.4 De regeling van het politietuchtrecht *39*
2.2.5 Bevindingen *41*
2.3 Landelijk integriteitsbeleid *41*
2.3.1 Het integriteitsbeleid in hoofdlijnen *42*
2.3.2 Visie op de integriteit van de politie *45*
2.3.3 De ambtelijke rechtspositie als waarborg voor integriteit *48*
2.3.4 Bevindingen *53*
2.4 Normovertredingen: aard, omvang en risicofactoren *54*
2.4.1 Plichtsverzuim en normovertredingen *54*
2.4.2 Typen normovertredingen *56*
2.4.3 Omvang van normovertredingen *62*
2.4.4 Risicofactoren *65*
2.4.5 Bevindingen *70*

2.5 Interne normhandhaving *71*
2.5.1 Normstelling *72*
2.5.2 Reacties op normovertredingen *73*
2.5.3 Externe procedures *79*
2.5.4 Bevindingen *80*
2.6 Doelstelling van het politietuchtrecht *81*
2.7 Evaluatie *84*

3 Materieel politietuchtrecht: de sanctionering van plichtsverzuim
3.1 Inleiding *87*
3.2 De politieambtenaar als tuchtrechtelijk rechtssubject *88*
3.2.1 Verschillende typen politieambtenaren *89*
3.2.2 De aanstelling als politieambtenaar *92*
3.2.3 Het bevoegd gezag *93*
3.2.5 Bevindingen *95*
3.3 De tuchtnorm *95*
3.3.1 De open norm van plichtsverzuim *95*
3.3.2 Het toepassingsbereik van de tuchtnorm *98*
3.3.3 Bevindingen *107*
3.4 Het normatief kader van het tuchtrecht *108*
3.4.1 Externe normen *111*
3.4.2 Interne normen *115*
3.4.3 Nadere normstelling door de ambtenarenrechter *118*
3.4.4 Handhaving van de tuchtnorm bij normatieve onzekerheid *125*
3.4.5 Bevindingen *128*
3.5 Het plichtsverzuim *130*
3.5.1 Doen en nalaten *130*
3.5.2 Rechtvaardigingsgronden *133*
3.5.3 Schuld *136*
3.5.4 Samenloop met strafbaar feit *140*
3.5.5 Bevindingen *141*
3.6 Tuchtrechtelijke sancties *142*
3.6.1 Welke sancties? *142*
3.6.2 Het bevoegd gezag *145*
3.6.3 Toelichting op de sancties *146*
3.6.4 De voorwaardelijk opgelegde sanctie *152*
3.6.5 Het doel van de tuchtrechtelijke sancties *154*
3.6.6 Bevindingen *157*

3.7 Evaluatie *157*

4 Formeel politietuchtrecht: de procedure en het sanctiebesluit
4.1 Inleiding *161*
4.2 Rechtsbeginselen voor het politietuchtrecht *162*
4.2.1 Zijn artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR van toepassing? *163*
4.2.2 Rechtsbeginselen in de Algemene wet bestuursrecht *172*
4.2.3 Andere rechtsbeginselen *178*
4.2.4 Bevindingen *180*
4.3 De voorbereiding van het sanctiebesluit *181*
4.3.1 Aanleiding tot disciplinair onderzoek *182*
4.3.2 Disciplinair onderzoek *190*
4.3.3 Interne advisering *203*
4.3.4 De zienswijze, de verantwoording *203*
4.3.5 Het recht op informatie en rechtsbijstand *209*
4.3.6 Ordemaatregelen *210*
4.3.7 Bevindingen *217*
4.4 Het sanctiebesluit *217*
4.4.1 Het evenredigheidsbeginsel *218*
4.4.2 De inrichting van het sanctiebesluit *224*
4.4.3 De bekendmaking en de inwerkingtreding van het sanctiebesluit *227*
4.4.4 Voorbereiding leidt niet tot sanctiebesluit; alternatieven *228*
4.4.5 Cumulatie met strafrechtelijke afdoening *232*
4.4.6 Bevindingen *239*
4.5 Bezwaar en beroep *240*
4.5.1 Wie kan bezwaar en beroep instellen? *240*
4.5.2 De bezwaar- en beroepsprocedure *243*
4.5.3 De beoordeling van het sanctiebesluit *248*
4.5.4 De rechterlijke beoordeling van het bewijs *257*
4.5.5 Bevindingen *276*
4.6 Evaluatie *277*
4.7 Vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht *281*

5 Politietuchtrecht in de praktijk: een landelijk beeld
5.1 Inleiding *285*
5.2 De onderzoeksopzet *286*
5.3 Hoe is het politietuchtrecht op korpsniveau geregeld? *288*

5.3.1 Definitie van plichtsverzuim *289*
5.3.2 Intern onderzoek *289*
5.3.3 Interne verdeling van bevoegdheden in disciplinaire zaken *290*
5.3.4 Rechtspositie betrokkene *291*
5.3.5 Samenloop met strafzaak *292*
5.3.6 De Bureaus interne onderzoeken *293*
5.4 Intern onderzoek 1999-2000 *294*
5.4.1 De analyse *294*
5.4.2 Gegevens over intern onderzoek *295*
5.4.3 Resultaten van intern onderzoek *297*
5.5 Plichtsverzuim en afdoening 1999-2000 *298*
5.5.1 Methode van onderzoek *298*
5.5.2 Normovertredingen *299*
5.5.3 Afdoening van plichtsverzuim *302*
5.5.4 Korpsen vergeleken *307*
5.6 Evaluatie *311*

6 Politietuchtrecht in de praktijk: twee casestudies
6.1 Inleiding *315*
6.2 Het onderzoekskader *316*
6.2.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht *317*
6.2.2 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim *319*
6.2.3 Opzet van de casestudies *320*
6.3 Kennismaking met de korpsen *321*
6.3.1 Korps Amsterdam-Amstelland *322*
6.3.2 Korps Noord- en Oost-Gelderland *322*
6.3.3 Vergelijking *323*
6.4 Korps Amsterdam-Amstelland *324*
6.4.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht *324*
6.4.2 Onderzoek en afdoening van plichtsverzuim *340*
6.4.3 Het functioneren van het tuchtrecht volgens de medewerkers *350*
6.4.4 Afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2003 *360*
6.5 Korps Noord- en Oost-Gelderland *369*
6.5.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht *369*
6.5.2 Onderzoek en afdoening van plichtsverzuim *385*

6.5.3 Het functioneren van het tuchtrecht volgens de medewerkers *393*
6.5.4 Afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2003 *403*
6.6 Evaluatie *410*
6.6.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht *411*
6.6.2 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim *418*
6.6.3 Voldoet het politietuchtrecht in de praktijk aan zijn doelstelling? *430*

7 Evaluatie
7.1 Inleiding *437*
7.2 Het politietuchtrecht en zijn context *437*
7.3 De juridische aspecten van het politietuchtrecht *441*
7.3.1 Materieel politietuchtrecht *441*
7.3.2 Formeel politietuchtrecht *445*
7.4 Het politietuchtrecht in de praktijk *450*
7.5 Beoordeling van het functioneren van het politietuchtrecht *454*
7.5.1 Rechtmatigheid *454*
7.5.2 Doeltreffendheid *459*
7.6 Aanbevelingen *468*
7.6.1 Aanbevelingen aan de wetgever *468*
7.6.2 Aanbevelingen aan de minister *469*
7.6.3 Aanbevelingen aan de korpsen *470*
7.7 Tot slot: dilemma's in de praktijk van het politietuchtrecht en de paradoxale positie van het Bio *473*

Literatuur 479

Jurisprudentieregister 491

Trefwoorden 496

Bijlagen

1 Registratieformulier interne onderzoeken en afdoeningen politie 503

2 Halfgestructureerde vragenlijst voor interviews met leidinggevenden 511

3 Nadere gegevens van korps Amsterdam-Amstelland 513
3.1 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2000 *513*
3.2 Casuïstiek disciplinaire zaken 1999-2000 *520*
3.3 Bronnen van empirisch onderzoek *527*

4 Nadere gegevens van korps Noord- en Oost-Gelderland 531
4.1 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2000 en 2003 *531*
4.2 Casuïstiek disciplinaire zaken 1999-2000 *535*
4.3 Bronnen van empirisch onderzoek *539*

Samenvatting 541

Voorwoord

De directe aanleiding voor deze studie is gelegen in het onderzoek naar het vuurwapengebruik door de politie, dat resulteerde in het boek 'Onder schot'. Mijn aandeel daarin bestond uit het bestuderen van de beoordeling en de afdoening van letselzaken ('rake zaken') door het openbaar ministerie en de rechter. Daaruit vloeide de vraag voort naar de rechtspositionele gevolgen van onrechtmatig vuurwapengebruik, waaronder de tuchtrechtelijke sanctionering. Noch over de juridische regeling van het politietuchtrecht, noch over de toepassing hiervan bleek veel bekend te zijn. Dit riep verbazing op, gezien de relevantie van het onderwerp. Mijn nieuwsgierigheid was gewekt en een onderwerp voor een dissertatie gevonden.

Dit proefschrift omvat zowel juridisch als praktijkonderzoek. Het slagen van praktijkonderzoek is voor een belangrijk deel afhankelijk van de medewerking van respondenten. Het plichtsverzuim dat binnen de organisatie plaatsvindt, de reactie daarop en het voorkomen daarvan zijn gevoelige onderwerpen. Toch ontmoette ik bij de politie een grote mate van openheid en bereidheid om mee te werken aan het onderzoek. Er gingen vele deuren voor mij open. Ik heb tal van interviews gehouden en gesprekken in de wandelgangen gevoerd, hoofdzakelijk met politiefunctionarissen, maar ook met medewerkers van het openbaar ministerie, de Rijksrecherche, de Politieacademie, de politievakbond en advocaten. Zij hebben mij allen vanuit hun eigen invalshoek gevoed met ideeën en inzichten. Ik wil hen dan ook zeer bedanken voor hun tijd en bereidwilligheid. De heer A. Steen van het politiekorps Amsterdam-Amstelland, de heer G. Splinter van het politiekorps Noord- en Oost-Gelderland en de heer G. Oosterop van het politiekorps IJsselland wil ik hier bij name noemen. Als contactpersonen zijn zij altijd zeer geduldig en hulpvaardig geweest wanneer ik mij voor de zoveelste keer tot hen wendde voor informatie of voor zaken van organisatorische aard.

Mijn promotoren ben ik in het bijzonder dank verschuldigd voor de bijdrage die zij hebben geleverd aan het proefschrift. Lex Michiels, Jan Naeyé en Bert Niemeijer vormden een sterk drietal met grote inzet voor de kwaliteit van het onderzoek. Hun aanwijzingen en opmerkingen zijn steeds aanvullend en niet onderling conflicterend geweest. Door hun veelzijdige kennis en

onderzoekservaring wist ik mij zowel bij het juridische als bij het empirische onderdeel van deze studie begeleid. Verder dank ik de leden van de promotiecommissie voor de tijd en de aandacht die zij aan mijn proefschrift hebben gewijd. De promotiecommissie bestond uit: prof. mr. drs. D.J. Elzinga, prof. dr. L.W.J.C. Huberts, prof. mr. dr. E.R. Muller, prof. mr. L.J.J. Rogier en prof. mr. T.M. Schalken.

De contacten met de collega's van de faculteit Rechten van de Vrije Universiteit hebben in belangrijke mate bijgedragen aan het werkplezier. Ik bevond mij in de gelukkige situatie dat ik medewerker ben geweest zowel bij de afdeling staats- en bestuursrecht als bij de afdeling strafrecht en criminologie. Met mijn verschillende kamergenoten heb ik steeds een goed evenwicht kunnen vinden tussen gezelligheid en concentratie. Met de collega-promovendi was het niet alleen op de werkplek maar ook daarbuiten goed toeven. Tot de hoogtepunten van de onderzoeksperiode behoorde ongetwijfeld het samenwerkingsverband met Andrea Nieuwendijk en Terry Lamboo. De landelijke inventarisatie van interne onderzoeken binnen de politie die wij gezamenlijk verrichtten, was in de eerste plaats een enorme klus, maar gaf daarnaast aanleiding tot veel vrolijke bijeenkomsten.

Bij de totstandkoming van het proefschrift heb ik kunnen rekenen op de steun van vele mensen. Jaap Timmer is mijn inspirator van het eerste uur. Zijn betrokken en nauwgezette wijze van onderzoek bedrijven leerde ik kennen tijdens het onderzoek naar politieel vuurwapengebruik en is mij ook in de jaren nadien tot inspiratie geweest. Guillaume Beijers ben ik dank verschuldigd, niet alleen omdat hij mij heeft ingewijd in de geheimen van SPSS, maar tevens omdat hij zich opwierp als een geduldige vraagbaak voor de kwantitatieve analyse van de landelijke gegevens en de enquêteresultaten. Rinske Hamer ben ik erkentelijk voor het lezen en becommentariëren van de hoofdstukken 3 en 4. De afdelingssecretaresses Marijke Dekkers en Christa Hoeksel verdienen een eervolle vermelding omdat zij mij op vele cruciale momenten te hulp zijn geschoten. Jenny van der Steeg, mijn moeder, ben ik zeer dankbaar voor de tekstcorrectie van het manuscript. Dat zij zich zonder aarzelen bereid heeft getoond het proefschrift van begin tot eind te lezen, illustreert de belangstelling die mijn ouders mij van jongs af aan hebben betoond. Hun warmte en betrokkenheid vormden een goede voedingsbodem om te groeien en te bloeien. Mijn vrienden heb ik gewaardeerd omdat zij weliswaar benieuwd waren naar de vorderingen van mijn werk, maar doorgaans andere gespreksonderwerpen interessanter vonden. Mijn tantes kan ik nu antwoorden: ja, ik ben eindelijk afgestudeerd!

Het werken aan het proefschrift vormde de afgelopen jaren zonder meer een belangrijke dagvulling. Maar (de geboortes van) de kinderen hebben vooral kleur aan het leven gegeven. Tiem, Meie en Oda boden met hun grappen en nukken een welkom tegenwicht tegen de eenzaamheid van het werk in het laatste jaar. Dat het gezinsleven nauwelijks te lijden heeft gehad onder het proefschrift is voornamelijk te danken aan de creativiteit en het probleemoplossend vermogen van Hans. Maar ook door zijn vertrouwen en optimisme was Hans onmisbaar voor het voltooien van dit boek. Onmisbaar blijft hij, voor mij.

Het onderzoek is afgesloten op 25 juni 2004.

Magrete van der Steeg

Afkortingen

AA	Ars Aequi
AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
Ambtsinstructie	Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar
ARAR	Algemeen Rijksambtenarenreglement
ARGP	Ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie 1958
ARRP	Ambtenarenreglement voor de Rijkspolitie 1975
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Barp	Besluit algemene rechtspositie politie
Bio	Bureau interne onderzoeken
BZK	binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties
CIE	Criminele Inlichtingen Eenheid
CRvB	Centrale Raad van Beroep
DC	districtschef
DD	Delikt en Delinkwent
diss.	dissertatie
e.a	en anderen
ECRM	Europese Commissie voor de Rechten van de Mens
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HovJ	hoofdofficier van justitie
HR	Hoge Raad
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JAR	Jurisprudentie Arbeidsrecht
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht
jo	juncto
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LSOP	Landelijk Selectie en Opleidingsinstituut van de Politie
m.nt.	met noot

MvT	memorie van toelichting
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NPI	Nederlands Politie Instituut
nr(s)	nummer(s)
NvT	nota van toelichting
OM	openbaar ministerie
OvJ	officier van justitie
p.	pagina
pp.	pagina's
RCID	regionale criminele inlichtingendienst
resp.	respectievelijk
RR	Rijksrecherche
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Stc.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
TAR	Tijdschrift voor Ambtenarenrecht
TK	Tweede Kamer
VU	Vrije Universiteit

Hoofdstuk 1

Probleemstelling en onderzoeksmethoden

1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Een politieambtenaar die de regels overtreedt en daarvoor een sanctie krijgt opgelegd, haalt vrijwel per definitie de landelijke dagbladen. In 2003 is onder meer bericht over drie agenten die werden ontslagen vanwege buitensporig geweld tegen een arrestant in het cellenblok van de Utrechtse politie, twaalf ontslagen agenten uit het korps Amsterdam-Amstelland vanwege gebruik van of handel in xtc, een hoofdagent die vanwege ontucht met een minderjarige is ontslagen en tot een gevangenisstraf van twee jaar werd veroordeeld. Maar ook maakte de krant melding van een agent die geen consequenties ondervond van het verdoezelen van feiten in een proces-verbaal, omdat hij verontschuldigd zou zijn door zijn onervarenheid en door gebrek aan controle op zijn werk.

Deze berichten maken duidelijk dat normovertredingen van politieambtenaren een grote variatie vertonen. Zij hebben niet alleen betrekking op de functie-uitoefening, maar ook op gedragingen in de privé-sfeer. Ondanks hun maatschappelijke voorbeeldfunctie bevinden zich ook onder politiemensen personen die strafbare feiten plegen, uit zijn op eigen gewin ten koste van anderen en in de omgang met anderen algemene fatsoensregels overschrijden. De krantenberichten illustreren tevens dat er verschillende reacties mogelijk zijn op plichtsverzuim. In sommige gevallen zijn er gronden om politieambtenaren te sanctioneren, in andere gevallen worden er gronden gevonden om hen te verontschuldigen.

Aan politieambtenaren mogen hoge morele eisen worden gesteld. Deze zijn gebaseerd op de speciale positie die de politie in onze rechtsstaat bekleedt. Haar zijn de taken opgedragen het recht en de openbare orde te handhaven en (nood)hulp te verlenen. Daartoe beschikken politieambtenaren over ingrijpende bevoegdheden, waaronder de bevoegdheid dwangmiddelen en geweld toe te passen. De politie bekleedt een machtspositie, zowel in maatschappelijke verhoudingen als in relatie tot de individuele burger.

Daarom dient de politie zich bij haar taakuitoefening te houden aan wettelijke bepalingen die voorschrijven in welke gevallen de politie gerechtigd is gebruik te maken van haar toegekende bevoegdheden en geweldsmiddelen. Maar ook worden politieambtenaren geacht interne orderegels in acht te nemen en zich privé te onthouden van gedragingen die zij in functie bestrijden.

Voor de maatschappelijke orde en veiligheid is een professionele, betrouwbare en geloofwaardige politie van doorslaggevend belang. Een normovertreding door een politieambtenaar beschadigt hoe dan ook het aanzien van de politie. Wanneer het aanzien van de politie is geschonden, is herstel van het publiek vertrouwen essentieel. De politie wordt geacht zelf haar professionaliteit en betrouwbaarheid te waarborgen. De adequaatheid van de reactie op normovertredingen door 'eigen' mensen toont haar zelfreinigend vermogen. Een gebrekkig maatschappelijk vertrouwen in de professionaliteit en de integriteit van de politie gaat ten koste van de legitimiteit van het politieoptreden en vormt een voedingsbodem voor cynisme over onze democratische rechtsstaat. Het vertrouwen kan worden teruggewonnen door een adequate reactie op een normovertreding. Deze heeft ook een belangrijke interne functie. Hiermee versterkt het bevoegd gezag de norm en legt het gelijk aan de kant van de politieambtenaren die zich wel aan de regels houden.

Een corruptieschandaal in het Amsterdamse politiekorps in de jaren zeventig van de vorige eeuw maakte een einde aan het imago van onkreukbaarheid dat de politie had. De handel en wandel van enkele 'foute' agenten legden elementen bloot in de politieorganisatie en -cultuur die een te grote verwevenheid van politiemensen met het criminele circuit mogelijk hadden gemaakt, zoals gebrek aan zelfkritiek en wantrouwen tussen het management en de werkvloer.[1] De affaire was aanleiding tot het instellen van een bureau interne onderzoeken. Dit was een eerste stap op weg naar een serieuze aanpak van normovertredingen. Toch achtte de politie het niet nodig zich structureel tegen integriteitsschendingen te beschermen. De noodzaak daartoe werd pas twintig jaar later onderkend, toen de opkomst van de georganiseerde criminaliteit merkbaar werd.

Dat het thema integriteit ruim tien jaar geleden politiek in de belangstelling kwam te staan, wordt algemeen toegeschreven aan de oplettendheid van de toenmalig minister van Binnenlandse Zaken Dales, die hierover in 1992 een

1 Punch 1983.

toespraak hield voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.[2] Zij heeft ervoor gezorgd dat de aandacht voor integriteit meer ging omvatten dan het incidenteel bestraffen van integriteitsschendingen. In de jaren erna is integriteitsbeleid totstandgekomen dat het accent legt op preventie van normovertredingen. Preventie vormt echter maar één zijde van deze medaille. Beleid dat is gericht op preventie is alleen geloofwaardig als hiertegenover een adequate aanpak staat van normovertredingen. Deze aanpak kan bestaan uit een gesprek of begeleiding, maar ook uit een tuchtrechtelijke sanctie. Het tuchtrecht vormt het sluitstuk van het integriteitsbeleid van de overheid.

Hoewel de integriteit van de overheid dus een belangrijk maatschappelijk en politiek thema is, is er maar weinig bekend over de manier waarop binnen overheidsorganisaties wordt gereageerd op normovertredingen. Deze studie belicht de reactie op normovertredingen binnen de politie, waarbij in het bijzonder wordt gekeken naar het functioneren van het politietuchtrecht. Hiermee wordt aangesloten bij de stroming binnen de criminologie die schadelijke gedragingen van overheidsfunctionarissen belicht.[3] Dit past binnen de tendens dat er steeds meer aandacht is voor criminaliteit gepleegd door respectabele personen en in respectabele organisaties.[4] Deze studie is niet beperkt tot de invalshoek van de (schending van) mensenrechten.[5] Gekeken wordt naar het hele scala aan normovertredingen die gepleegd (kunnen) worden door politieambtenaren. Het is niet alleen de vraag welke normovertredingen in aanmerking komen voor tuchtrechtelijke sanctionering, maar ook welke níet. Welk gedrag wordt binnen de politie moreel onacceptabel gevonden? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan een tuchtrechtelijk sanctiebesluit?

Het politietuchtrecht is een sanctie-instrument in handen van het bevoegd gezag, dat vrij is in de toepassing ervan wanneer zich plichtsverzuim heeft voorgedaan. In een discretionaire bevoegdheid ligt het risico van casuïstische toepassing, zeker wanneer plichtsverzuim als open norm veel ruimte laat voor interpretatie. Deze studie biedt een handreiking tot een doordachte en doeltreffende toepassing van het politietuchtrecht.

Over het ambtenarentuchtrecht is tot nog toe niet veel geschreven, terwijl er belangwekkende juridische vraagstukken aan te snijden zijn. Het is een

2 Dales 1994.
3 Lissenberg 2001.
4 Huisman 2001, p. 74.
5 Van Reenen 1997.

rechtsgebied dat ofwel vluchtig wordt besproken, zoals in boeken over de rechtspositie van ambtenaren, ofwel buiten beschouwing wordt gelaten, zoals in handboeken op het terrein van het bestuursrecht.[6] Dit onderzoek beoogt die lacune op te vullen. Deze studie beperkt zich tot het politietuchtrecht – andere ambtenarenreglementen dan van de politie blijven onbesproken. Dit neemt niet weg dat diverse juridische onderdelen van deze studie ook relevant zijn voor andere onderdelen van ambtenarentuchtrecht, bijvoorbeeld voorzover zij gaan over rechtsbeginselen en bewijs. Omdat het politietuchtrecht procedureel ingebed is in het bestuursrecht, is het aan te merken als bestuursrechtelijk sanctierecht. Dit terrein is de laatste jaren in ontwikkeling, aangezien bestuursrechtelijke sancties een steeds breder toepassingsbereik krijgen. Het tuchtrecht is een vreemde eend in de bestuursrechtelijke bijt omdat het geen betrekking heeft op de verhouding tussen overheid en burger. Toch kunnen inzichten in het kader van het tuchtrecht mogelijk een bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van het bestuursrechtelijk sanctierecht.

Het onderzoek is verricht binnen het kader van het onderzoeksprogramma van het Centrum voor Politiewetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam, getiteld 'Sturing en toetsing van de politiefunctie'. Een van de vijf deelterreinen behelst 'De integriteit van de politiefunctie'. Ook vanuit de Commissie Politie en Wetenschap bestaat belangstelling voor het thema politie en integriteit. Een van de zeven kennisdomeinen van het meerjarig onderzoeksprogramma draagt het thema 'Integriteitsvraagstukken'. Aangezien het politietuchtrecht direct verband houdt met de integriteit van de politie, is de wetenschappelijke belangstelling voor het onderwerp hiermee een gegeven.

1.2 Probleemstelling

Het doel van deze studie is inzicht te verschaffen in de normatieve en empirische aspecten van het politietuchtrecht. Het onderzoek richt zich enerzijds op de juridische eisen die het recht stelt aan de tuchtnorm en aan de procedure van het tuchtrecht. Anderzijds is het functioneren van het tuchtrecht onderwerp van onderzoek. Het juridische en het empirische deel vormen de twee zijden van dezelfde medaille. Dit neemt niet weg dat het empirisch onderzoek meer omvat dan alleen het beschrijven van de toepas-

6 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 429.

sing van het tuchtrecht. Om te beginnen speelt de vraag welke betekenis in de praktijk aan het begrip plichtsverzuim wordt gegeven. Vervolgens wordt gekeken welke reactie volgt op plichtsverzuim, waarbij ook aandacht is voor andere reacties dan het tuchtrecht en voor de redenen om in het geheel af te zien van een tuchtrechtelijke procedure, ook al is er sprake van (een vermoeden van) plichtsverzuim.

Er is een wederzijds belang gediend met het onderzoeken van zowel het politietuchtrecht in juridisch perspectief als in de praktijk. De verkregen juridische inzichten kunnen inspiratie bieden voor vraagstukken die zich in de praktijk voordoen en waarvoor wet- en regelgeving op het eerste gezicht geen uitsluitsel bieden. Andersom kan het praktijkonderzoek aanleiding vormen voor het aanbrengen van wijzigingen in de wettelijke regeling van het tuchtrecht.

De probleemstelling van het onderzoek laat zich als volgt formuleren:

Welke (gedrags)normen voor politieambtenaren zijn tuchtrechtelijk relevant, aan welke juridische eisen behoort de tuchtrechtelijke procedure te voldoen en hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk?

1.3 Onderzoeksvragen

De probleemstelling kan in de volgende onderzoeksvragen worden vertaald:

Onderzoeksvragen:
1. Wat zijn de kenmerken van het politietuchtrecht?
2. Wat zijn de materieelrechtelijke aspecten van het politietuchtrecht?
3. Welke eisen stelt het recht aan de tuchtrechtelijke procedure?
4. Hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk?
5. Wat is het oordeel over het functioneren van het politietuchtrecht wat betreft rechtmatigheid en doeltreffendheid?

Van deze onderzoeksvragen kunnen nadere deelvragen worden afgeleid.

Alvorens de verschillende onderdelen van het politietuchtrecht te belichten wordt eerst het analytisch kader uiteengezet in hoofdstuk 2. Dit hoofdstuk gaat in op zowel de normatieve aspecten als de empirische aspecten van het politietuchtrecht. Eerst worden de juridische kenmerken behandeld, evenals de wettelijke grondslag van het politietuchtrecht. Vervolgens is er aan-

dacht voor de beleidsmatige context van het politietuchtrecht, die bestaat uit het integriteitsbeleid voor de politie. Voor een goed begrip van het functioneren van het politietuchtrecht is het wenselijk zicht te hebben op de aard en omvang van de normovertredingen die binnen de politie plaatsvinden. Er wordt bekeken wat hierover bekend is in de literatuur. Ook wordt ingegaan op de context waarin normovertredingen plaatsvinden. Het politietuchtrecht is één van meerdere instrumenten die kunnen worden ingezet ten behoeve van de interne normhandhaving binnen een politiekorps. Bekeken wordt welke positie het politietuchtrecht inneemt ten opzichte van andere instrumenten. Ten slotte wordt de doelstelling van het politietuchtrecht afgeleid uit de juridische en beleidscontext.

Deelvragen bij vraag 1 (Wat zijn de kenmerken van het politietuchtrecht?):
- Wat zijn de kenmerken van tuchtrecht?
- Waarin onderscheidt het politietuchtrecht zich van andere vormen van tuchtrecht?
- Wat is de wettelijke grondslag voor het politietuchtrecht?
- In hoeverre en waar is het politietuchtrecht wettelijk geregeld?
- Binnen welke beleidscontext functioneert het politietuchtrecht?
- Wat is bekend over de aard en omvang van normovertredingen door politieambtenaren?
- Wat is bekend over de reactie binnen de politie op normovertredingen door politieambtenaren?
- Wat is de doelstelling van het politietuchtrecht?

1.3.1 Juridische aspecten van het politietuchtrecht

Het doel van het juridische deel van deze studie is het politietuchtrecht in zijn juridische aspecten te beschrijven. Daartoe is een onderscheid gemaakt tussen het materiële tuchtrecht en het formele tuchtrecht. De wettelijke regeling van het politietuchtrecht vormt daarbij het uitgangspunt.

Het materiële tuchtrecht

Het materiële tuchtrecht ziet op de normen die met gebruikmaking van het tuchtrecht kunnen worden gehandhaafd. Het politietuchtrecht kent een open tuchtnorm die ten grondslag ligt aan de sanctiebevoegdheid. Er is dus geen gelimiteerd normenstelsel aanwezig. De vraag is op welke normen de open tuchtnorm van plichtsverzuim betrekking heeft. De bedoeling is samenhang in deze normen te brengen om aldus tot een relevant normatief

kader te komen. Het materiële tuchtrecht behelst tevens de normadressaten, dat wil zeggen de personen op wie het tuchtrecht kan worden toegepast. Verder omvat het materiële tuchtrecht de duiding van het bevoegd gezag dat tuchtrechtelijk sancties kan toepassen. Ten slotte behoren de tuchtrechtelijke sancties tot dit onderdeel. De beschrijving van het materiële tuchtrecht vindt plaats in hoofdstuk 3.

Deelvragen bij vraag 2 (Wat zijn de materieelrechtelijke aspecten van het politietuchtrecht?):

- Op welke personen is het politietuchtrecht van toepassing?
- Welk orgaan is bevoegd een tuchtrechtelijke sanctie op te leggen?
- Welke gedragingen vallen onder de werking van het politietuchtrecht?
- In hoeverre kunnen tuchtrechtelijk relevante normen de uitoefening van grondrechten beperken?
- Hoe ziet het normatief kader eruit dat invulling geeft aan de open tuchtnorm?
- Welke tuchtrechtelijke sancties zijn er?

Het formele tuchtrecht

Het formele tuchtrecht heeft betrekking op de tuchtrechtelijke procedure. Dit betekent dat zal worden bekeken welke voorschriften de procedure regelen en welke juridische eisen aan de verschillende fasen van de procedure worden gesteld. Het gaat hier om de procedure die leidt tot het sanctiebesluit, maar ook om de bezwaar- en beroepsprocedure die hierop volgt wanneer de geadresseerde van het sanctiebesluit hiertegen in rechte opkomt. Verder komen in het kader van het formele tuchtrecht de inhoud van het sanctiebesluit aan de orde en de eisen die het recht daaraan stelt, zowel ten aanzien van de inrichting als van de inhoud van het sanctiebesluit. Een uiteenzetting van de tuchtrechtelijke procedure vindt plaats in hoofdstuk 4.

Deelvragen bij vraag 3 (Welke eisen stelt het recht aan de tuchtrechtelijke procedure?):

- Welke rechtsbeginselen zijn van toepassing op het politietuchtrecht?
- Welke eisen stelt het recht aan de voorbereiding van het besluit?
- Hoe zijn de ordemaatregelen geregeld?
- Welke eisen stelt het recht aan het sanctiebesluit?
- Wat is de rechtspositie van de politieambtenaar die onderwerp is van een tuchtrechtelijke procedure?
- Hoe is de bezwaar- en beroepsprocedure geregeld?

- Hoe is de rechterlijke toetsing van het sanctiebesluit te kenmerken?
- Hoe verhoudt cumulatie van een tuchtrechtelijke en een strafrechtelijke sanctie zich tot het *ne bis in idem*-beginsel?

1.3.2 Politietuchtrecht in de praktijk

Het politietuchtrecht is een instrument dat het bevoegd gezag kan hanteren om plichtsverzuim te sanctioneren. Het is dus sanctierecht met een interne werking. Het bevoegd gezag beschikt daarbij over een grote beslissingsvrijheid. Dit brengt mee dat het functioneren van het tuchtrecht per korps kan verschillen. Of het bevoegd gezag het tuchtrecht toepast, is mede afhankelijk van de invulling van het begrip 'plichtsverzuim'. Het is dan ook een belangrijke vraag in welke gevallen van plichtsverzuim het bevoegd gezag het tuchtrecht in de praktijk toepast. Om de functie van het tuchtrecht te kunnen duiden is het eveneens van belang om te weten in welke gevallen van plichtsverzuim het bevoegd gezag het tuchtrecht níet toepast. Daartoe is inzicht nodig in de aard en de omvang van het plichtsverzuim dat daadwerkelijk plaatsvindt.

De reactie op plichtsverzuim in concrete gevallen splitst zich uit in twee beslismomenten.[7] Het eerste dient zich aan wanneer een leidinggevende kennis krijgt van een vermoeden van plichtsverzuim en bestaat uit het al dan niet definiëren van de gedraging als plichtsverzuim. Het tweede beslismoment bestaat uit de reactie die volgt op een afgerond strafrechtelijk of tuchtrechtelijk onderzoek waaruit plichtsverzuim is gebleken. Deze reacties bepalen of een geval van plichtsverzuim tuchtrechtelijk wordt gesanctioneerd of niet. Er speelt zich derhalve een selectieproces af na een signaal van plichtsverzuim. Niet elk signaal van plichtsverzuim leidt tot een disciplinair onderzoek en niet elk geval van plichtsverzuim heeft een tuchtrechtelijke sanctie tot gevolg.

Het onderzoek naar het politietuchtrecht in de praktijk richt zich primair op dit selectieproces. Daarnaast wordt het verloop van de tuchtrechtelijke procedure bestudeerd om zicht te krijgen op de knelpunten die zich in de praktijk voordoen. Hoofdstuk 5 behandelt de onderzoeksvragen op landelijk niveau en hoofdstuk 6 geeft een verdieping van het landelijk beeld op korpsniveau.

---

7 Kagan onderscheidde twee vergelijkbare fasen in het handelen van controlefunctionarissen (Kagan 1989).

Deelvragen bij vraag 4 (Hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk?):

- Wat wordt in de praktijk verstaan onder 'plichtsverzuim'?
- Hoe is het tuchtrecht op korpsniveau geregeld?
- Hoe verloopt de tuchtrechtelijke procedure in de praktijk?
- Welke vormen van plichtsverzuim doen zich voor?
- Hoeveel gevallen van plichtsverzuim doen zich voor?
- Naar welke gevallen van plichtsverzuim wordt tuchtrechtelijk onderzoek gedaan?
- Welke gevallen van plichtsverzuim worden tuchtrechtelijk gesanctioneerd?
- Welke gevallen van plichtsverzuim worden op een andere wijze dan via het tuchtrecht afgedaan?
- Welke factoren bepalen hoe plichtsverzuim wordt beoordeeld en afgedaan?

1.3.3 Beoordeling van het politietuchtrecht

De meerwaarde van een onderzoek waarin zowel de juridische context als de praktijk van het politietuchtrecht worden belicht, bestaat eruit dat 'theorie' en praktijk aan elkaar gespiegeld kunnen worden. In hoofdstuk 7 wordt enerzijds de juridische regeling van het tuchtrecht op haar bruikbaarheid getoetst en anderzijds de praktijk van het politietuchtrecht tegen het licht gehouden van de rechtmatigheidseisen. Ten slotte is het de vraag of het politietuchtrecht een doeltreffend instrument is om gedrag van politieambtenaren te sturen in de richting van professioneel en integer gedrag. Om de doeltreffendheid vast te stellen zal de doelstelling van het tuchtrecht moeten vast komen te staan. Deze kan bijvoorbeeld blijken uit wetgeving, het integriteitsbeleid van de overheid of het integriteitsbeleid van de korpsen.

Deelvragen bij vraag 5 (Wat is het oordeel over het functioneren van het politietuchtrecht wat betreft rechtmatigheid en doeltreffendheid?):

- Voldoet de tuchtrechtelijke normstelling in de praktijk aan de rechtmatigheidseisen?
- Voldoet de tuchtrechtelijke procedure in de praktijk aan de rechtmatigheidseisen?
- Sluit de wettelijke regeling van het politietuchtrecht aan bij de praktijk?
- Voldoet het politietuchtrecht aan zijn doelstelling?

1.4 Onderzoeksmethoden

Aan dit proefschrift ligt juridisch én empirisch onderzoek ten grondslag. Omdat er tot nog toe weinig bekend is over het onderwerp van deze studie is het onderzoek verkennend van aard.

1.4.1 Het juridisch onderzoek

Het juridisch onderzoek bestaat uit bestudering van wetgeving, kamerstukken, literatuur en jurisprudentie. De relevante wetgeving betreft onder meer de Europese code voor politiële ethiek, de Grondwet, de Ambtenarenwet, de Politiewet 1993, de Algemene wet bestuursrecht, het Besluit algemene rechtspositie politie, de Ambtsinstructie voor de politie, Koninklijke Marechaussee en buitengewoon opsporingsambtenaar en voorts aanverwante algemene maatregelen van bestuur en aanwijzingen. De bestudeerde kamerstukken beslaan de periode van 1995 tot en met 2004. Gezocht is op de volgende trefwoorden: integriteit en politie, integriteit en overheid/openbaar bestuur, corruptie, plichtsverzuim, normovertredingen en normschendingen, politie. Naar literatuur is gezocht via digitale zoeksystemen, met name Kluwers Data Juridica en Picarta. Hierbij zijn dezelfde trefwoorden gehanteerd als bij de kamerstukken, waaraan toegevoegd zijn: tuchtrecht, ambtenarenrecht, handhaving en beroepsethiek. Voorts is literatuur gevonden via de onderlinge verwijzingen. Gezocht is in zowel Nederlandstalige als Engelstalige literatuur. Daarnaast is het internet geraadpleegd met de vermelde trefwoorden.

Voor de zoektocht binnen de ambtenaarrechtelijke jurisprudentie is voor het belangrijkste deel gebruikgemaakt van het digitale bestand van het Tijdschrift voor Ambtenarenrecht (TAR) en van de losbladige uitgave Jurisprudentie ambtenarenrecht.[8] De exemplaren van de laatste jaargangen van de TAR zijn steeds bij het verschijnen ervan doorgenomen. Verder is via de website van Kluwer gezocht in jurisprudentie van andere rechtsprekende instanties. De zoektermen in de jurisprudentie waren velerlei, waaronder: plichtsverzuim, bewijs, normen, voorschriften, verantwoording, zwijgrecht, schorsing, EVRM, redelijke termijn, gelijkheidsbeginsel. Ook is de website van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens geraadpleegd, waarbij gezocht is op 'disciplinary' en 'sanction'.

Het juridisch onderzoeksdeel moet duidelijk maken welke eisen het

8 Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.

recht, dat wil zeggen wettelijke regelingen, rechtsbeginselen en de jurisprudentie, aan zowel het materiële als het formele tuchtrecht stellen. Het dient als zodanig als een toetsingskader voor de vraag of het functioneren van het tuchtrecht in de praktijk voldoet aan deze rechtmatigheidsvereisten.

Op de valreep, dat wil zeggen nadat het onderzoek reeds was afgesloten en de laatste tekstuele details werden verwerkt, werd de tekst van het wetsvoorstel van de vierde tranche van de Awb bekend. Omdat het wetsvoorstel op enkele voor het politietuchtrecht belangrijke punten verschilt van de tekst van het voorontwerp van wet, is ervoor gekozen de betreffende passages in deze studie nog aan te passen aan het wetsvoorstel. De memorie van toelichting komt hierbij slechts summier aan de orde.

1.4.2 Het empirisch onderzoek

Het empirisch onderzoek valt uiteen in een landelijk onderzoek en twee casestudies.

Landelijk onderzoek

Het landelijk onderzoek geeft inzicht in het totaalbeeld van aantallen en typen interne onderzoeken naar plichtsverzuim en de afdoening daarvan. Gekeken wordt of zich op deze punten verschillen voordoen tussen korpsen. De gegevens kunnen een indicatie vormen voor het plichtsverzuim dat zich daadwerkelijk heeft afgespeeld. Het formulier met behulp waarvan de korpsgegevens zijn geregistreerd en geanalyseerd is opgenomen in bijlage 1. Bij de analyse is gebruikgemaakt van het computerprogramma SPSS.

De vragen wat korpsen onder plichtsverzuim verstaan en hoe zij de tuchtrechtelijke procedure in de praktijk hebben geregeld, worden beantwoord op basis van bestudering van beleidsstukken betreffende het integriteitsbeleid dan wel het tuchtrecht, startnotities en jaarverslagen van interne onderzoeksbureaus en disciplinaire procedurebeschrijvingen. Daarin zal tevens worden gezocht naar de aanwezigheid van beleid ten aanzien van het instellen van intern onderzoek en het toepassen van het tuchtrecht.

De inventarisatie van interne onderzoeken en afdoeningen heeft primair betrekking op de periode 1999-2000. Dat de gegevensverwerking meer tijd kostte dan was voorzien, heeft de tijdspanne tussen de onderzoeksperiode en het verschijnen van deze studie beïnvloed. Er is niet verder teruggegaan dan 1999 omdat in de jaren ervoor nog niet alle korpsen beschikten

over jaaroverzichten, wat het onmogelijk maakte om een landelijk beeld te schetsen dat volledig was.[9]

Casestudy

De vraag is welke factoren bepalen of onderzoek wordt verricht naar een signaal van plichtsverzuim en welke factoren bepalen of plichtsverzuim leidt tot een tuchtrechtelijke sanctie. Om dit te onderzoeken is gekozen voor de casestudy als onderzoeksmethode. De casestudy is een aangewezen onderzoeksmethode om gedetailleerde kennis te verwerven over het te bestuderen verschijnsel en de zienswijzen die betrokkenen op dit verschijnsel hebben.[10] Het is een intensieve onderzoeksmethode waarbij diverse databronnen worden gebruikt. De belangrijkste daarvan zijn het bestuderen van documenten, het interviewen van sleutelpersonen en observatie.[11] Een casestudy heeft vaak een verkennend karakter en leent zich er goed voor knelpunten in kaart te brengen en daar een oplossing voor te zoeken. De betrouwbaarheid van een casestudy wordt vergroot door meerdere meetmomenten en meerdere methoden van dataverzameling toe te passen. Het voorleggen van de resultaten van het onderzoek aan de betrokkenen bij het bestudeerde verschijnsel vormt een kenmerk en dient de betrouwbaarheid van de bevindingen. De analyse van de casestudies is te kenmerken als 'explanation building', dat wil zeggen dat op basis van verkennend onderzoek wordt gezocht naar de verklaring van de gevonden resultaten.[12]

Het te bestuderen verschijnsel in deze casestudy is het functioneren van het tuchtrecht binnen de politie. Het doel van de casestudy is inzicht te geven in de factoren die van invloed zijn op de reactie op plichtsverzuim. De betrokkenen bij dit proces zijn onder meer leidinggevenden en materiedeskundigen. Omdat het bevoegd gezag dat het tuchtrecht toepast slechts zeggenschap heeft over één korps kan het functioneren van het tuchtrecht per korps verschillen. De factoren die het functioneren van het tuchtrecht beïnvloeden, liggen derhalve mogelijk mede in de kenmerken van het betreffende korps of onderdeel.

Selectie van korpsen

Van de 25 regionale politiekorpsen zijn twee korpsen geselecteerd op grond van korpssterkte (aantal medewerkers) en geografische ligging. De verwach-

9 Van der Steeg, Lamboo en Nieuwendijk 2000.
10 Swanborn 1996, p. 38-40.
11 Swanborn 1996, p. 22.
12 Swanborn 1996, p. 114.

ting is dat in een getalsmatig groot korps het tuchtrecht meer geïnstitutionaliseerd is dan in een kleiner korps. Dit kan onder meer tot uiting komen in de aanwezigheid van korpsbeleid en de aanwezigheid van een goed uitgerust Bureau interne onderzoeken. Daarnaast is naar verwachting de afstand tussen medewerkers en leidinggevenden in een groot korps groter dan in een kleiner korps, wat zal leiden tot een meer formele wijze van corrigeren van plichtsverzuim. In een kleiner korps, waar mensen elkaar beter kennen, ligt een informele correctiestijl meer voor de hand.

De selectie naar geografische ligging is gebaseerd op de veronderstelling dat deze factor van invloed is op de vormen van plichtsverzuim die daadwerkelijk plaatsvinden. Verondersteld wordt dat met name politiekorpsen in het westen van het land met andere vormen van plichtsverzuim te maken krijgen dan politiekorpsen in de andere delen van Nederland. Dit is toe te schrijven aan de meer prominente aanwezigheid van georganiseerde criminaliteit in het westen, maar ook aan de grotere bevolkingsdichtheid en de stedelijke omgeving met alle verschijnselen van dien. In een stedelijk gebied heeft een politiefunctionaris meer publiekscontacten en dus meer kans op problematische publiekscontacten.

De genoemde selectiecriteria toepassend zijn er twee korpsen geselecteerd: een groot korps in het westen van het land, namelijk korps Amsterdam-Amstelland en een middelgroot korps elders in het land, te weten korps Noord- en Oost-Gelderland. Aanvankelijk lag het in de bedoeling eveneens een klein korps te selecteren. Gaandeweg het onderzoek moest een keuze worden gemaakt tussen een diepgaander onderzoek in twee korpsen of een minder diepgaand onderzoek in drie korpsen. Er is voor gekozen het empirisch onderzoek te beperken tot twee korpsen, omdat daarmee een beter antwoord gegeven kan worden op de onderzoeksvragen.

Gegevensverzameling binnen de korpsen

Om het functioneren van het tuchtrecht in deze korpsen in kaart te brengen zijn gegevens verzameld door middel van de volgende onderzoeksmethoden:

- bestudering van schriftelijke beleidsstukken van de jaren 1999-2003;
- dossieronderzoek van disciplinaire zaken over de jaren 1999-2000;
- analyse van jaarverslagen van interne onderzoeken en van afdoeningen van plichtsverzuim over de jaren 1999-2003;
- interviews met leidinggevenden: wijkteamchefs, districtschefs, de chef van de regionale recherche en de plaatsvervangend korpschef;

- materiedeskundigen: beleidsmedewerkers en onderzoekers van het interne onderzoeksbureau;
- een enquête onder uitvoerende politieambtenaren uit de basispolitiezorg.

Er zijn in totaal elf leidinggevenden en zeven materiedeskundigen geïnterviewd. De interviews zijn afgenomen aan de hand van een halfgestructureerde vragenlijst, waarbij het onderwerp wel vastlag, maar ruimte was voor de eigen interpretatie, ideeën en ervaringen van de geïnterviewde persoon. De vragenlijst voor de interviews met leidinggevenden is opgenomen in bijlage 2. Een interview duurde doorgaans een uur tot anderhalf uur en werd opgenomen op band, waarna het vrijwel woordelijk werd uitgewerkt. Elk interviewverslag is ter feitelijke correctie voorgelegd aan de geïnterviewde. De interviews vonden plaats in de jaren 2001 en 2002.

De enquête bestaat merendeels uit gesloten vragen. Met de enquête is beoogd zicht te krijgen op de helderheid van normen en regels binnen het korps, de aard en omvang van normovertredingen, de reactie van de respondenten op (signalen van) plichtsverzuim van een collega, de reactie van leidinggevenden op (signalen van) plichtsverzuim van een medewerker en het oordeel van de respondenten hierover en het draagvlak onder politieambtenaren voor het tuchtrecht. Om een indruk te krijgen van de daadwerkelijke aard en omvang van de normovertredingen is gevraagd naar de ervaringen van de respondenten ten aanzien van de normovertredingen van collega's. Deze observaties kunnen als belangrijke indicatie worden opgevat voor de daadwerkelijke omvang van de normovertredingen.[13] De enquête is verspreid in 2002. De gemiddelde respons was 43 procent. De bijlagen 3 en 4 geven nadere informatie over de gegevensverzameling binnen de korpsen. De enquête is in zijn geheel te vinden op http://www.rechten.vu.nl/cpw > publicaties > integriteit.

Vanwege het tijdsverloop tussen de gegevensverzameling en de afronding van de studie is in de beide korpsen in de laatste fase van de verslaglegging op basis van de korpsbeschrijvingen een interview afgenomen met de chef van het Bio (korps Amsterdam-Amstelland) en de plaatsvervangend korpschef (korps Noord- en Oost-Gelderland). Dit heeft geleid tot verwerking van recente ontwikkelingen ten aanzien van het integriteitsbeleid en de werkzaamheden en inrichting van het Bio. Het beeld dat naar voren kwam uit de interviews had voor wat betreft korps Amsterdam-Amstelland zijn actuali-

13 Treviñio 1999, p. 33.

teitswaarde niet verloren. In korps Noord- en Oost-Gelderland was dit op details gedateerd, hetgeen in de verslaglegging is gecorrigeerd. Ook wat betreft de weergave van concrete gevallen van plichtsverzuim en de afdoening daarvan is gepoogd het beeld zoveel mogelijk te actualiseren. Het streven was een korte weergave te geven van de jaarverslagen van interne onderzoeken en afdoeningen over de jaren 2001-2003. Dit is slechts ten dele gelukt vanwege hiaten in de korpsregistraties. Over de jaren 2001-2003 kon het politiekorps Amsterdam-Amstelland alleen gegevens leveren over de rechtspositionele afdoeningen in die jaren, niet over de interne onderzoeken. Korps Noord- en Oost-Gelderland kon over 2002 alleen informatie leveren over de rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim en over 2003 ook over de interne onderzoeken.

Om de empirische bevindingen te toetsen op herkenbaarheid, is hoofdstuk 7 in de afrondende fase van het onderzoek voorgelegd aan vijf materiedeskundigen in het land, die tot dusverre geen bemoeienis hadden met het onderzoek, met uitzondering van één geïnterviewde districtschef. De overige vier personen zijn een korpschef, een trainer en adviseur op het gebied van integriteit van de Politieacademie, een chef van een Bio en tenslotte een ex-medewerker van een Bio, tevens huidig opleider op het gebied van interne onderzoeken.

Opbouw empirisch onderzoek

De beantwoording van de onderzoeksvragen voorzover het gaat om het empirisch onderzoek krijgt vorm in de volgende deelonderzoeken:

1. Een kwalitatieve analyse van de betekenis van het begrip plichtsverzuim.
   Landelijk niveau: bestudering van beleidsstukken.
   Casestudies: bestudering van beleidsstukken, interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen.

2. Een kwantitatieve inventarisatie over de jaren 1999-2000 van de aard en de omvang van het plichtsverzuim en het onderzoek naar en de afdoening van plichtsverzuim aan de hand van een daartoe ontwikkeld registratieformulier.
   Landelijk niveau: bestudering van jaarverslagen van interne onderzoeken en de afdoeningen daarvan.
   Casestudies: dossieronderzoek.

3. Een kwalitatieve analyse van de informatiepositie van leidinggevenden met betrekking tot signalen van plichtsverzuim en van de beslismomenten die hierop volgen.
   Landelijk niveau: bestudering van disciplinaire procedurebeschrijvingen.
   Casestudies: het afnemen van interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen en een enquête onder uitvoerende politiefunctionarissen.

4. Een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van het verband tussen feiten en omstandigheden van een geval van plichtsverzuim en de reactie daarop binnen het korps.
   Landelijk niveau: bestudering van jaarverslagen van interne onderzoeken en de afdoening daarvan.
   Casestudies: dossieronderzoek en het afnemen van interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen.

Hoofdstuk 2

Analytisch kader

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk belicht de kenmerken van het politietuchtrecht. Allereerst wordt in paragraaf 2.2 het politietuchtrecht juridisch gesitueerd. Daartoe worden de kenmerken van tuchtrecht in het algemeen uiteengezet, waarna er aandacht is voor verschillende vormen van tuchtrecht. Daarna wordt aangegeven waar het politietuchtrecht juridisch is geregeld. Vervolgens komt de context waarbinnen het politietuchtrecht functioneert aan de orde. Eerst wordt in paragraaf 2.3 de beleidscontext beschreven, die bestaat uit het landelijk integriteitsbeleid van de overheid in het algemeen en van de politie in het bijzonder. In de paragrafen 2.4 en 2.5 wordt de empirische context geschetst, waarin wordt bekeken wat er nu reeds bekend is over de aard en de omvang van normovertredingen binnen de politie, de risicofactoren die deze bevorderen en de reactie hierop van het bevoegd gezag van de politie. Ten slotte wordt in paragraaf 2.6 de doelstelling van het politietuchtrecht geformuleerd.

2.2 Het politietuchtrecht juridisch gesitueerd

Alvorens in te gaan op het specifieke karakter van het politietuchtrecht, is er aandacht voor de eigenschappen van tuchtrecht in het algemeen. Gesteld wordt dat tuchtrecht een apart soort recht is, dat gemeenschappelijke kenmerken heeft met zowel het privaatrecht en het strafrecht als het bestuursrecht. Dit neemt niet weg dat er verschillende vormen van tuchtrecht zijn. In deze paragraaf worden dus zowel de gemeenschappelijke als de onderscheidende kenmerken van de verschillende vormen van tuchtrecht belicht. Uiteindelijk wordt gekeken hoe het politietuchtrecht te typeren is en hoe dit wettelijk is ingebed.

2.2.1 Kenmerken van tuchtrecht

Het tuchtrecht heeft vier principale kenmerken: het is groepsrecht, het is sanctierecht, het hanteert een open norm als grondslag voor de sanctiebevoegdheid en het is eigensoortig recht.

Groepsrecht

Tuchtrecht onderscheidt zich van andere rechtsgebieden doordat het toepassingsbereik zich beperkt tot een specifieke groep, zoals een beroepsgroep, deelnemers aan een sport of personen met een gezamenlijke rechtspositie, zoals gedetineerden. Leijten definieert de groep als een sociale eenheid, waarbij tussen de leden een band op grond van gemeenschappelijke waarden en normen bestaat. De band tussen de leden is dus meer dan alleen een gezamenlijk kenmerk; er moet een min of meer duurzame verhouding tussen de leden bestaan.[1] De Doelder stelt als minimumeis om van tuchtrecht te kunnen spreken dat de groepsleden een besef van groepsnormen delen.[2]

De groepsleden vormen tezamen de groep en staan tegelijkertijd ieder voor zich in relatie tot de groep. De Doelder vergelijkt de relatie van het groepslid tot de groep met de privaatrechtelijke inspanningsverbintenis. Het lid verplicht zich ertoe zich in het belang van de groep te houden aan de voorschriften van de groep. “Het groepslid in spe accepteert als het ware bij intrede de standaardvoorwaarden van de groep en verbindt zich subsidiair tevens tot een ‘strafbeding’: wordt de primaire verbintenis niet nagekomen (tuchtvergrijp), dan verplicht het lid zich tot onderwerping aan de tuchtrechtspraak van de groep en tot het ondergaan van de eventueel op te leggen straf of maatregel.”[3] De legitimatie van het tuchtrecht ligt dus in de inspanningsverbintenis. Dit gaat echter alleen op voorzover er sprake is van vrijwillige toetreding tot de groep. Het sluiten van een privaatrechtelijke verbintenis vereist immers een wil tot die handeling. Bij sommige soorten tuchtrecht is die wil in mindere mate of helemaal niet aanwezig. Zo behoort een gedetineerde tegen wil en dank tot de groep gedetineerden.

Sanctierecht

Het tuchtrecht verbindt aan de overtreding van een tuchtnorm sancties. De sancties worden opgelegd door een orgaan dat (deels) zelf tot de groep

1 Leijten 1991, p. 31.
2 De Doelder 1981, p. 26.
3 De Doelder 1981, p. 18-19.

behoort. Het tot sanctioneren bevoegde orgaan is een college of een hiërarchisch meerdere. Typisch tuchtrechtelijke sancties zijn de waarschuwing en de berisping. Verder zijn de sancties veelal toegesneden op het karakter van de groep. Zo komen in het ambtenarentuchtrecht veel salarissancties voor, kent het gedetineerdentuchtrecht opsluiting in de strafcel en kan militairen strafdienst worden opgelegd. Ook de geldboete is een bekende tuchtrechtelijke sanctie, evenals schorsing. Voor leden die vrijwillig deel uitmaken van een groep of die vanwege sociale of economische redenen belang hebben bij deelname, is de ultieme tuchtrechtelijke sanctie verwijdering uit de groep. In arbeidsrechtelijke termen houdt dit onvoorwaardelijk ontslag in. Voor groepen met onvrijwillige deelname, zoals gedetineerden, gaat dit natuurlijk niet op. De sanctie van vrijheidsontneming gaat de strekking van het tuchtrecht te buiten. Deze kan uitsluitend worden opgelegd door de rechterlijke macht (art. 113 lid 3 Grondwet). De sanctie van vrijheidsontneming bestond evenwel nog tot 1974 binnen het militair tuchtrecht. De zwaarte van de sanctie is een van de criteria om te beoordelen of er sprake is van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM.

Open norm

De tuchtnorm ligt aan de basis van de sanctiebevoegdheid. Het is over het algemeen een open en vage norm die om nadere concretisering in de praktijk vraagt. Zo wordt in het politietuchtrecht *plichtsverzuim* omschreven als "het overtreden van een voorschrift of het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen" (art. 76 Besluit algemene rechtspositie politie). Verordeningen, voorschriften, instructies en aanwijzingen, al dan niet geschreven, kunnen inhoud aan de tuchtnorm geven. Voor wat betreft het tuchtrecht dat samenhangt met de uitoefening van een beroep of professionele functie genereert de beroepsethiek normen, waarvan de overtreding plichtsverzuim kan opleveren. Per geval zal beoordeeld moeten worden of '(on)behoorlijk', '(on)waardig' of 'in strijd met de plicht' gehandeld is. Tegelijkertijd kan de toepassing van het tuchtrecht bijdragen aan de ontwikkeling van de beroepsethiek. Bekeken zal worden of dit inderdaad het geval is. Verder zal bezien worden of er een normatieve structuur kan worden ontwikkeld aan de hand waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of een gedraging de kwalificatie plichtsverzuim verdient.

Evenals andere typen recht ziet het tuchtrecht op gedragingen van de rechtssubjecten en niet op enkel gedachten of overtuigingen die niet in feiten tot uiting komen. 'Gedragingen' omvatten zowel doen, dus activiteit, als nalaten te doen, dus passiviteit.

Tuchtrecht: recht sui generis

Het tuchtrecht vertoont gemeenschappelijke kenmerken met het privaatrecht, het strafrecht en het bestuursrecht. Met de privaatrechtelijke inspanningsverbintenis hebben de meeste vormen van tuchtrecht gemeen de vrijwilligheid van onderwerping aan het recht. Een individueel groepslid kan evenwel de inhoud van het tuchtrecht niet beïnvloeden. Een andere overeenkomst is dat het privaatrecht ook open normen kent, zoals 'een goed huurder' en 'een goed werkgever'. De overeenkomst met het strafrecht ligt voor de hand: strafrecht en tuchtrecht zijn beide sanctierecht. De strafrechtelijke en tuchtrechtelijke procedures monden beide uit in een beslissing over het al dan niet opleggen van een sanctie. Voorafgaande aan die beslissing vindt onderzoek plaats dat moet aantonen of er een normovertreding heeft plaatsgevonden. Het sanctie-element is zeer bepalend voor het tuchtrecht, reden waarom in de literatuur over het tuchtrecht vaak aansluiting wordt gezocht bij het strafrecht.

Toch zijn er belangrijke elementen die het strafrecht van het tuchtrecht onderscheiden, zoals de algemene rechtskracht van het strafrecht, de specifieke opsporingsinstanties en opsporingsmethoden en de wettelijk vastgelegde strafbaarstellingen. Voorzover het gaat om ambtenarentuchtrecht, wordt de procedure tot het opleggen van een sanctie bepaald door het bestuursrecht. Dit betekent echter niet dat alle bestuursrechtelijke handhavingsbeginselen zonder meer van toepassing kunnen worden verklaard op het ambtenarentuchtrecht, aangezien de verhouding tussen werkgever en werknemer wezenlijk anders is dan de verhouding tussen overheid en burger. De conclusie luidt dat hoewel het tuchtrecht op sommige punten overeenkomt met het privaatrecht en het strafrecht, het niettemin te beschouwen is als een eigen rechtsgebied.[4] Dat het recht alleen van kracht is binnen een specifieke groep is een onderscheidend kenmerk, maar ook kent het een eigen sanctiesysteem.[5]

2.2.2 Verschillende vormen van tuchtrecht

Het tuchtrecht doet zich in vele verschijningsvormen voor. Verschillende auteurs hebben gepoogd een indeling van het tuchtrecht te maken. Zo onderscheidt Taat hiërarchiek tuchtrecht, tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen, tuchtrecht in het bedrijfsleven, tuchtrecht van onderwijs-

4 Ook zo De Doelder 1981 en Leijten 1991.

5 Van Dijk, Sagel-Grande en Toornvliet 2002, p. 198.

instellingen en kerkelijk tuchtrecht.[6] Aan deze opsomming is nog het sporttuchtrecht toe te voegen. Deze vormen van tuchtrecht zijn merendeels wettelijk vastgelegd. Wanneer de overheid een regeling tot tuchtrecht wenselijk acht, moet zij dit bij of krachtens wet instellen (art. 113 lid 2 Grondwet). Dit is het geval wanneer met het tuchtrecht het algemeen belang gemoeid is. De wetgever heeft deze eis grondwettelijk vastgelegd vanwege het ingrijpende karakter van sommige tuchtrechtelijke sancties.[7] Leijten onderscheidt naast wettelijk geregeld tuchtrecht, verenigingstuchtrecht, opgenomen in statuten en reglementen van verenigingen.

Tot het hiërarchiek tuchtrecht behoort het ambtenarentuchtrecht, waaronder het politietuchtrecht valt. Het tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen heeft betrekking op tuchtrecht van de rechterlijke macht, advocaten, notarissen en medici. Dit verschilt op drie punten van het ambtenarentuchtrecht. Ten eerste is de kring van rechtssubjecten van het ambtenarentuchtrecht rechtspositioneel bepaald. De groepssamenhang is inherent aan het gegeven dat de ambtenaar deel uitmaakt van een politiekorps, waarbinnen elke ambtenaar zijn werkzaamheden uitoefent en zo een bijdrage levert aan de uitoefening van de wettelijke politietaak. Het tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen is gebonden aan het uitoefenen van een bepaald beroep. Een tweede belangrijk onderscheid dat in het hiërarchiek tuchtrecht sanctionering plaatsvindt door een hiërarchisch meerdere, terwijl in het tuchtrecht voor vertrouwensambten en -beroepen een college een tuchtrechtelijke sanctie oplegt. Hierin hebben beroepsgenoten en één of meer juristen zitting; voor het advocatentuchtrecht bestaan de externe deskundigen uit leden van de rechterlijke macht. Deelname van deze externen moet een onafhankelijk oordeel bevorderen over de gedraging in kwestie. Ten derde hebben burgers direct toegang tot de werking van het tuchtrecht voor vertrouwensambten en -beroepen middels het indienen van een klacht, die een tuchtcollege behandelt en waaraan eventueel een tuchtrechtelijke sanctie wordt verbonden. Voor het ambtenarenrecht is de klacht van een burger veel minder relevant. Een klacht kan aanleiding geven tot tuchtrechtelijke sanctionering, maar een hiërarchisch meerdere kan het tuchtrecht ook uit eigen beweging toepassen. Dit betekent tegelijkertijd dat het ambtenarentuchtrecht minder binnen het bereik van burgers ligt.

De Doelder hanteert als ordeningscriterium in de vormen van tuchtrecht de mate van vrijwillige toetreding tot de groep.[8] Uitersten op de

6 Taat 1948, p. 19-20.

7 TK 1979-1980, 16162, nrs 3-4 (MvT), p. 13.

8 De Doelder 1981, p. 42-46.

vrijwilligheidsschaal vormen enerzijds tuchtrecht van hobbygroepen en anderzijds tuchtrecht van gedetineerden en dienstplichtigen, groepen waarvan de leden respectievelijk geheel vrijwillig en geheel onvrijwillig zijn toegetreden. Hier tussenin bevindt zich het ambtenarentuchtrecht en het tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen.

2.2.3 Doelstelling van tuchtrecht

De algemene doelstelling van het tuchtrecht is het bewaken van de kwaliteit en de interne orde van de groep. Het tuchtrecht is primair gericht op het groepsbelang. Naarmate de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de groep groter is, speelt het algemeen belang een prominentere rol en wordt de externe doelstelling van het tuchtrecht belangrijker. Bij het tuchtrecht voor beroepen staat het waarborgen van de kwaliteit van de beroepsuitoefening centraal, waarbij tevens de belangen van de klanten, degenen die gebruikmaken van de diensten, moeten worden gewaarborgd.[9]

Of de werking van het tuchtrecht zich kan uitstrekken over het privéleven dat zich afspeelt buiten de groep, hangt af van de maatschappelijke positie van de groep. Het privé-leven van groepsleden is relevanter naarmate hun maatschappelijke positie belangrijker is en normovertredingen tevens het algemeen belang schaden. Het leven buiten de groep van leden van een hobbyclub is niet relevant voor de kwaliteit van de groep. Dat de doelstelling van tuchtrecht aan verandering onderhevig kan zijn in de tijd, wordt geïllustreerd door het advocatentuchtrecht. De interne orde van de groep en het privé-gedrag van advocaten werd eerst wel, maar inmiddels niet meer relevant geacht voor de kwaliteit van de beroepsuitoefening. Sinds een wijziging van de Advocatenwet in 1986 strekt het tuchtrecht niet meer tot de handhaving van interne groepsregels waarbij het openbaar belang niet in het geding is, of regels met betrekking tot 'de eer van stand', een oude term die verwijst naar het aanzien van het beroep. Op het gedrag van de advocaat in privé-tijd is het tuchtrecht in beginsel dus niet meer van toepassing.[10] Tuchtrechtelijke correcties betreffen dan ook vrijwel uitsluitend de wijze van beroepsuitoefening door advocaten.[11]

---

9 *Recht op tuchtrecht* 2003, p. 74; Doornbos en De Groot-van Leeuwen 1997, p. 16.

10 *Recht op tuchtrecht* 2003, p. 156.

11 Doornbos en De Groot-Van Leeuwen 1997, p. 52-53.

2.2.4 De regeling van het politietuchtrecht

Wettelijke grondslag

Het politietuchtrecht is een vorm van ambtenarentuchtrecht. De rechtspositie van ambtenaren is wettelijk geregeld, zoals is voorgeschreven in artikel 109 Grondwet. De Ambtenarenwet vormt een kaderwet en is van toepassing op alle ambtenaren die zijn aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn (art. 1 lid 1 Ambtenarenwet). De rechtspositie van verschillende groepen ambtenaren is nader omschreven in lagere wetgeving. Niet alleen omdat het tuchtrecht onderdeel vormt van de rechtspositie van ambtenaren, ook vanwege artikel 113 lid 2 Grondwet dient het tuchtrecht in de wet te zijn verankerd. Dit bepaalt: "Tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij de wet geregeld." De term 'regelen' wijst er blijkens de grondwetsgeschiedenis op dat 'bij de wet' gelezen kan worden als 'bij of krachtens een formele wet'. Het artikel betekent dus dat wanneer de overheid een regeling tot tuchtrechtspraak wenst in te stellen ten aanzien van een bepaalde groep, dit bij of krachtens een formele wet moet gebeuren. Met andere woorden: de tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld moet zijn verankerd in een wet in formele zin. Wat de wetgever verstaat onder 'tuchtrechtspraak' is niet toegelicht in de Memorie van Toelichting.[12]

De wettelijke grondslag van het ambtenarentuchtrecht ligt in artikel 125 lid 1 Ambtenarenwet, waarmee is voldaan aan de grondwetbepaling.[13] Artikel 125 lid 1 Ambtenarenwet houdt de opdracht in om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften vast te stellen met betrekking tot vele onderwerpen die de rechtspositie van ambtenaren betreffen, waaronder 'disciplinaire straffen' (sub o). Dit is wel een heel summiere aanduiding voor een tuchtrechtelijke regeling. Een bepaling met betrekking tot het formuleren van een tuchtnorm ontbreekt, maar tegelijkertijd impliceert een regeling van disciplinaire straffen dat een tuchtnorm wordt vastgelegd. Het moet immers duidelijk zijn op welke grond een disciplinaire straf kan worden opgelegd. Verder laat de Ambtenarenwet in het midden of bijvoorbeeld ook procedurele voorschriften moeten worden vastgelegd.

Voor de politie is de rechtspositie van politieambtenaren verder uitgewerkt in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp), dat tevens bepalingen bevat over disciplinaire straffen. Deze tuchtrechtelijke bepalingen heeft de wetgever evenals andere rechtspositionele regels eenzijdig vastgesteld, maar wel na overleg met vertegenwoordigers van de ambtenaren. Het

12 Leijten 1991, p. 138.

13 Anders: Leijten 1991, 140.

Barp omschrijft wat onder 'plichtsverzuim' wordt verstaan als algemene tuchtnorm, geeft een limitatieve opsomming van de disciplinaire sancties en bevat bepalingen over ordemaatregelen en de tuchtprocedure. Hierin verschilt het Barp niet van andere ambtenarenreglementen.

Open norm en sancties

De open tuchtnorm kan met landelijke regelgeving en instructies, maar ook op regionaal niveau nader worden ingevuld. Zowel De Doelder als Leijten vinden dat een vereiste voor tuchtrecht is dat er consensus binnen de groep bestaat met betrekking tot de inhoud van de binnen de groep geldende normen.[14] Op de vraag of uitsluitend tuchtrechtelijke normen kunnen worden gehandhaafd waarover binnen de groep consensus bestaat, wordt nader ingegaan bij de behandeling van het materiële politietuchtrecht (hoofdstuk 4).

De sancties in het ambtenarenrecht grijpen in op de rechtspositie van de ambtenaar met als meest ingrijpende sanctie ontslag. Verder zijn er sancties die effect hebben op het salaris of op het aantal vrije dagen. De tuchtrechtelijke sanctie heeft leedtoevoeging, preventie en het bestendigen van de groepsnorm tot doel. Volgens De Doelder ligt bij tuchtrechtelijke sancties meer dan bij strafrechtelijke sancties het accent op de toekomst. Tuchtrechtelijke sancties hebben meer een 'maatregelkarakter'.[15] Leedtoevoeging verstoort de vertrouwensrelatie van de groepsleden onderling. Een disciplinaire sanctie is daarom te zien als een uiterste van de rechtspositionele en personele maatregelen om gedrag van een medewerker te sturen.

De doelstelling

De Memorie van Toelichting van de Ambtenarenwet 1929 vermeldt niets over de doelstelling die de wetgever voor ogen stond met het geven van de opdracht 'disciplinaire straffen' in lagere wetgeving te regelen.[16] De toenmalige Ambtenarenwet 1929 handelde voornamelijk over gerechtsprocedures en in veel mindere mate over materiële bepalingen. Evenmin blijkt de doelstelling van het tuchtrecht uit de Nota van Toelichting van het Barp. Deze is zeer beknopt omdat het Barp een samenvoeging is van de rechtspositieregelingen van de Gemeentepolitie en Rijkspolitie en derhalve een weergave vormt van veelal bestaande rechten en plichten.[17] Omdat het

14 Langemeijer is van mening dat voor het militair tuchtrecht deze consensus niet altijd aanwezig is, zonder te concluderen dat er geen sprake van tuchtrecht zou zijn (Langemeijer 1977).

15 De Doelder 1981, p. 11.

16 Handelingen der Staten-Generaal 1927-1928, Bijlage nr. 392.3 (MvT).

17 Stb. 1994, 214.

politietuchtrecht onlosmakelijk is verbonden met de hoedanigheid van ambtenaar, ziet het in de eerste plaats op de uitoefening van de functie en de interne orde van de organisatie. In paragraaf 3.2 wordt onderzocht of de rol die de hedendaagse wetgever het tuchtrecht toekent, kan worden opgemaakt uit het integriteitsbeleid voor overheidsinstanties. Op basis hiervan en de empirische context van het politietuchtrecht wordt in paragraaf 2.6 de doelstelling nader vastgesteld.

2.2.5 Bevindingen

Het tuchtrecht is sanctierecht voor een bepaalde groep personen. Een grote verscheidenheid aan groepen heeft tuchtrecht, zoals beroepsgroepen, hobbygroepen, de beoefenaars van een sport, gedetineerden en ambtenaren. Het tuchtrecht is vanwege enkele onderscheidende kenmerken aan te merken als een eigensoortig recht. Dit neemt niet weg dat tuchtrecht zich in verschillende uitingsvormen voordoet. Een belangrijk onderscheid is tussen wettelijk geregeld tuchtrecht, waaraan de overheid extra belang hecht, en verenigingstuchtrecht. Het algemene doel van tuchtrecht is de kwaliteit en de interne orde van de groep te waarborgen.

Het politietuchtrecht is zogeheten hiërarchiek tuchtrecht, omdat het wordt toegepast door een hiërarchisch meerdere en niet door een college van beroepsgenoten en externe deskundigen. Met toepassing van het politietuchtrecht kan een hiërarchisch meerdere – het bevoegd gezag – een politieambtenaar een tuchtrechtelijke sanctie opleggen. De grondslag voor de sanctiebevoegdheid is bepaald in een open norm. Het politietuchtrecht is verankerd in de Grondwet en in de Ambtenarenwet en verder geregeld in het Barp. De wettelijke regeling is echter summier.

2.3 Landelijk integriteitsbeleid

Tuchtrecht beoogt de kwaliteit van de groep waarvoor het geldt te waarborgen. De kwaliteit van de politieorganisatie en het politiewerk wordt sinds enige jaren in één adem genoemd met de integriteit van de politie. De interne normhandhaving binnen overheidsorganisaties staat in het teken van de zorg voor integriteit. Was de betekenis van het begrip integriteit voorheen nog beperkt tot de afwezigheid van corruptie en fraude, sinds de overheid zich structureel is gaan bezighouden met het waarborgen van haar integriteit heeft het een veel bredere betekenis gekregen. Onder integriteit

wordt nu verstaan het voldoen aan de geldende normen en waarden, standaarden en regels.[18] In de omschrijving van integriteit komen in het overheidsbeleid begrippen voor als onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid.[19] Tussen integriteit en interne normhandhaving ligt derhalve een direct verband.

Het integriteitsbeleid van de overheid omvat veel meer dan de afhandeling van plichtsverzuim. Het gaat voornamelijk over de preventie van plichtsverzuim en het formuleren van normen. Toch is dit de beleidscontext waarin het tuchtrecht functioneert. Deze paragraaf geeft een schets van het landelijk integriteitsbeleid in het algemeen en ten aanzien van de politie in het bijzonder. Gekeken wordt welke plaats het politietuchtrecht hierin inneemt en welk doel het wordt toegekend.

2.3.1 Het integriteitsbeleid in hoofdlijnen

Voordat binnen de overheid een structureel integriteitsbeleid totstandkwam, werd een eenzijdig repressieve aanpak van normoverschrijdingen gehanteerd. De 'rotte appel-theorie' voerde de boventoon. Deze ziet de normovertredende ambtenaar als een individueel probleem en negeert mogelijke organisatorische en culturele oorzaken. Met het verwijderen van de overtreder was het probleem de wereld uit. Met deze benadering voorkomt een organisatie zelfreflectie ten aanzien van factoren die het gedrag mogelijk hebben gemaakt of zelfs hebben bevorderd. De laatste jaren heeft zich op dit punt een duidelijke koerswijziging voorgedaan. Vanaf 1993 is in reactie op verontrustende berichten over corruptie in de nota Georganiseerde criminaliteit[20] sprake van integriteitsbeleid met oog voor repressie, maar vooral ook voor preventie. Sindsdien is er veel beleid geschreven, zijn er meerdere wetswijzigingen doorgevoerd en is integriteit een bekend thema geworden binnen de overheid en ook binnen de politie.

Uitgangspunt van het landelijk integriteitsbeleid is dat een integere overheid van belang is vanwege het vertrouwen dat de burger in haar moet kunnen hebben en vanwege haar maatschappelijke voorbeeldfunctie. Een integere overheid wordt gezien als een voorwaarde voor een democratische rechtsstaat. Een aantasting van de integriteit van de overheid schaadt het

18 Van den Heuvel, Huberts en Verberk 2002, p. 28.

19 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2.

20 *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Dreigingsbeeld en plan van aanpak*, 1993.

gezag van de overheid en daarmee de effectiviteit van het overheidsoptreden. Integriteit wordt omschreven als "een gezindheid van onkreukbaarheid, rechtschapenheid, betrouwbaarheid, onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid."[21] Concrete eisen die uit deze beginselen voortvloeien kunnen verschillen per type overheidsorganisatie en per functie. Onder een adequaat integriteitsbeleid wordt verstaan dat de overheidsorganisatie zich bewust is van het belang van integriteit en van integriteitsrisico's, maatregelen treft om integriteitsrisico's te verkleinen, "met integriteitsschendingen kunnen en willen omgaan" en structurele aandacht heeft voor integriteit.[22]

Het waarborgen van een integere politie begint volgens het landelijk integriteitsbeleid bij bewustwording van de risico's van aantasting van de integriteit.[23] In de praktijk vindt het proces van bewustwording gestalte door bijvoorbeeld voorlichting aan medewerkers en het bespreken van morele dilemma's. Het Ministerie benadrukt de verantwoordelijkheid van het management voor het voorkomen van en het optreden bij normovertredingen. Om de kans op integriteitsinbreuken te verkleinen stellen korpsen een integraal beveiligingsplan op waarin aandacht is voor beveiliging van informatie, de administratieve organisatie, functiescheiding, functieroulatie en screening van personeel.[24]

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kent zichzelf een initiërende en stimulerende taak toe ten aanzien van het integriteitsbeleid bij de verschillende overheidsinstellingen.[25] Als uitvloeisel daarvan zijn de laatste jaren op verschillende onderwerpen wetten totstandgekomen die de overheidsorganisaties beter in staat stellen hun integriteit te waarborgen. Belangrijke wetswijzigingen betreffen de rechtspositie van de ambtenaar en komen in paragraaf 3.2.4 aan de orde. De minister van BZK legt de verantwoordelijkheid voor het waarborgen van de integriteit van de politie primair bij de politie zelf neer, omdat deze voortkomt uit de verhouding tussen werkgever en werknemer.[26] De politie moet

---

21 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

22 Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, TK 2002-2003, 28 844, nr. 2.

23 Brief van de minister van binnenlandse zaken aan de voorzitter van de Tweede Kamer, 17 maart 1995; TK 1997-1998, 25600 VII, nr. 32.

24 Brief van korpsbeheerdersberaad, hoofdofficierenberaad en raad van hoofdcommissarissen aan de minister van Binnenlandse Zaken, 15 januari 1998.

25 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2.

26 Beleidsvoornemens Politie 1994, TK 1993-1994, 23 401, nr. 1; Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie, TK 2002-2003, 28 844, nr. 2.

zorgdragen voor preventie van normovertredingen, maar ook voor een adequate reactie als normovertredingen zich voordoen. De invulling van de door de minister van BZK uitgezette beleidslijnen komt voor rekening van de politiekorpsen. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de implementatie van het beleid. Volgens een wetsvoorstel wordt de opdracht aan het bevoegd gezag van een politiekorps tot het voeren van integriteitsbeleid in artikel 50 lid 4 sub a en b Politiewet 1993 verankerd.[27] Het integriteitsbeleid besteedt in ieder geval aandacht aan het bevorderen van het integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie. Integriteit moet aan de orde komen in functioneringsgesprekken en werkoverleg en in scholing en vorming.

Op landelijk niveau is de adviescommissie politie en integriteit van de raad van hoofdcommissarissen ingesteld om structurele aandacht voor integriteit binnen de politie te verzekeren. In de adviescommissie zijn verschillende korpsen vertegenwoordigd, evenals het Nederlands Politie Instituut (NPI) en het Landelijk Selectie en Opleidingscentrum van de Politie (LSOP). De adviescommissie heeft in 2000 een registratieformulier ontwikkeld voor het vastleggen van gegevens over interne onderzoeken en de afdoeningen daarvan. In 2000 is het expertisecentrum integriteit opgericht om als informatie- en opleidingscentrum te functioneren en op aanvraag korpsen te adviseren. Het expertisecentrum is ondergebracht bij de Politieacademie (voorheen: Nederlandse Politie Academie).

Uit een evaluatie van integriteitsbeleid van het openbaar bestuur bleek dat eenmaal vastgelegd beleid veelal niet is geïmplementeerd.[28] Voor wat betreft de gemeenten en provincies wordt geconstateerd dat er weinig concrete invulling is gegeven aan de beleidsmatige inbedding van het integriteitsbeleid en aan normstelling, handhaving en sanctiebeleid. De fase van bewustwording is weliswaar doorlopen, maar deze is niet gevolgd door "een duidelijke confrontatie van het handelen van mensen in de praktijk met de beginselen van het integriteitsbeleid," waaronder het aanspreken op (dreigende) normovertredingen en correctie daarvan. De conclusie luidt dat er geen sprake is van een structureel en sluitend integriteitsbeleid.

27 TK 2003-2004, 29 436, nr. 2.

28 *Integriteit van het openbaar bestuur* 2003.

2.3.2 Visie op de integriteit van de politie

In 1993 benadrukten de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken dat het initiatief tot integriteitsbeleid niet voortkwam uit zorg over het morele gehalte van de Nederlandse politie, maar uit de noodzaak de integriteit te beschermen. Het beleid was erop gericht de weerbaarheid van de politie te versterken en de kwetsbaarheid te verminderen van de politieorganisatie en het personeel voor 'bedervende invloeden'.[29] De bedreiging voor integriteit kwam naar hun opvatting kennelijk van buitenaf. De ministers kenden het management uitdrukkelijk een rol toe bij de bevordering van de beroepsethiek van de politie door 'beroepsethische' regels te stellen, toe te passen, op naleving te controleren en te sanctioneren.

In de schriftelijke stukken die het korpsbeheerdersberaad, het hoofdofficierenberaad en de raad van hoofdcommissarissen hierop lieten volgen, gaven zij aan dat het waarborgen van integriteit begint bij individuele bewustwording van integriteitsrisico's van elke politieambtenaar. Zij trokken het belang van integriteit boven het individueel niveau uit. Integriteit is in hun visie nauw verbonden met de cultuur van de organisatie en heeft te maken met onder andere openheid en controleerbaarheid. Ook de beraden verwachtten van het management een initiërende rol ten aanzien van het waarborgen van integriteit door het tonen van voorbeeldgedrag en door direct en consequent te reageren op normafwijkend gedrag.

Intern onderzoek

De politie kreeg in 1995 als enige overheidsinstantie de opdracht een speciale voorziening in te stellen voor intern onderzoek. Hiermee beoogde de minister van Binnenlandse Zaken structurele en niet-vrijblijvende aandacht voor integriteit binnen de politiekorpsen te waarborgen.[30] De minister was zeer summier in de omschrijving van de hem voor ogen staande voorziening. In ieder geval wilde hij dat de voorziening structurele aandacht voor integriteit verzekerde en interne onderzoeken zou verrichten. Werkwijze en taakopdracht moesten de korpsen afstemmen op andere onderzoeksvoorzieningen, zoals de rijksrecherche en de klachtencommissies. De voorziening diende onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef te staan. De minister liet zodoende veel vrijheid over aan de korpsen. Onduidelijk was wat voor soort onderzoek de bureaus interne onderzoeken moesten doen, wat de grondslag was voor hun onderzoeksbevoegdheid, over welke onder-

29 TK 1993-1994, 23 401, nrs. 1-2.

30 TK 1994-1995, 23 900 VII, nr. 36.

zoeksmethoden zij beschikten en hoe zij gepositioneerd waren ten opzichte van de rijksrecherche. Het is dan ook de vraag hoe korpsen invulling hebben gegeven aan de gewenste voorziening. Inmiddels is er behoefte aan standaardisering van interne onderzoeken. Daartoe wordt een modelprotocol interne onderzoeken vastgesteld, dat wordt neergelegd bij het College bescherming persoonsgegevens. Dit protocol moet de werkwijze van Bureaus interne onderzoeken vermelden die zij toepassen in de uitvoering van disciplinair onderzoek.

De minister van Binnenlandse Zaken drong al in 1993 aan op een adequate registratie van interne onderzoeken en afdoeningen door politiekorpsen. Pas tien jaar later, in 2003, is een digitaal registratieformulier beschikbaar dat voor alle korpsen bedoeld is. De politie zal de landelijke registratie zelf beheren en jaarlijks verslag doen aan de minister van BZK.

Integriteitsdrager

In de inventarisatie van het integriteitsbeleid bij de 26 politiekorpsen en het LSOP in 2000 opgesteld door het NPI is geen aandacht voor de afdoening van normovertredingen en de toepassing van het tuchtrecht. Wel belicht het NPI de bureaus interne onderzoeken en de registraties van interne onderzoeken, strafrechtelijke veroordelingen en disciplinaire sancties. Het NPI gaf vervolgens een 'visiedocument' uit over politiële integriteit met de titel 'Van gezagsdrager naar integriteitsdrager'. De titel is ontleend aan de gedachte dat de opdracht van de politiefunctionaris zich niet meer beperkt tot ordehandhaving, maar dat hij een bijdrage moet leveren aan een rechtvaardige en integere maatschappij. Binnen en buiten de uitoefening van de functie vervult de politieambtenaar een voorbeeldfunctie. Hij doorloopt een proces van gezagsdrager naar integriteitsdrager. Dit vergt een op de nieuwe opdracht toegepaste toerusting, waarvan integriteitsbeleid een onderdeel vormt. Van leidinggevenden wordt een open en niet-hiërarchische omgang met medewerkers verwacht.

Volgens het document komt plichtsverzuim voort uit de gelegenheid die daartoe bestaat en uit cynisme vanwege een gebrekkig respect voor de politiefunctionaris in de maatschappij. De term 'integriteit' krijgt geen toelichting. Onder niet-integer gedrag wordt verstaan: plichtsverzuim in de ruime betekenis van het woord, een uitleg die niets verduidelijkt. Een antwoord op de vraag waaruit het integriteitsprobleem binnen de politie bestaat, geeft het document niet. Het is de bedoeling dat er actief tegen integriteitsschendingen wordt opgetreden en dat de organisatie "laakbaar

gedrag niet afdoet als betreurenswaardig incident."[31] Het NPI stelt geen prioriteiten ten aanzien van het handhaven van integriteit.

Beroepsrisico

Het Expertisecentrum Integriteit van het LSOP ziet normafwijkend gedrag als een beroepsrisico. "Elke politieambtenaar loopt in meer of mindere mate het risico om betrokken te raken bij integriteitsincidenten," zoals "ongewenste omgangsvormen, machtsbederf, corruptie, interne fraude, lekken van informatie en chantage."[32] De term 'risico' impliceert dat er geen opzet zou zijn gericht op de normovertreding, wat nu juist bij de genoemde voorbeelden waarschijnlijk vaak wel het geval is. Het Expertisecentrum biedt evenmin als het NPI een duidelijke visie gebaseerd op een probleemanalyse wat betreft de politiële integriteit.[33] Daarbij komt dat er binnen de politie, getuige het verschil in strekking van de documenten, geen eenduidige visie is op integriteit en schendingen daarvan.

Afdoening van normovertredingen

Het tuchtrecht komt nauwelijks voor in het integriteitsbeleid van de overheid en de politie op landelijk niveau. Het komt niet verder dan dat de overheidsorganisatie gehouden is vermoedens van normovertredingen serieus te nemen, onderzoek in te stellen en waar nodig maatregelen te treffen. De minister van BZK laat zich niet inhoudelijk uit over het sanctioneren van normovertredingen omdat de sanctioneringsbevoegdheid bij het bevoegd gezag van de overheidsorganisatie ligt en de minister hierover geen zeggenschap heeft.[34] Dit neemt niet weg dat de minister van BZK voornemens is een 'protocol' op te stellen voor het houden van bestuurlijke integriteitsonderzoeken en de bestuurlijke afhandeling van integriteitsaantastingen door overheidsorganisaties.[35] Daarnaast is een werkgroep afkomstig van 'de drie beraden' bezig een 'Handreiking sanctionering integriteitschendingen' voor de politie op te stellen. Deze handreiking moet het proces van besluitvorming tot een disciplinaire sanctie in kaart brengen met als doel de eenvormigheid in toepassing van tuchtrechtelijke sancties te bevorderen.

---

31 *Van gezagsdrager naar integriteitsdrager* 2000.

32 *Expertisecentrum Integriteit* 2000.

33 Ook zo Van den Heuvel en Lamboo 2001, p. 9.

34 Overigens berust het beheer van het Korps landelijke politiediensten (KLPD) wel bij de minister van BZK en is hij dus bevoegd tuchtrechtelijke sancties op te leggen aan politieambtenaar werkzaam bij het KLPD.

35 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2, p. 11.

Vooralsnog kan de doelstelling van het tuchtrecht niet worden opgemaakt uit landelijk beleid.

2.3.3 De ambtelijke rechtspositie als waarborg voor integriteit

Sinds de jaren tachtig is een discussie over de wenselijkheid van instandhouding van de bijzondere positie van ambtenaren gaande. De regering heeft eind jaren tachtig van de vorige eeuw een proces tot normalisering van de arbeidsverhoudingen in gang gezet, maar heeft zich nooit als voorstander van algehele afschaffing van de ambtenarenstatus uitgesproken.[36] Verschillende auteurs over dit onderwerp pleitten hier overigens wel voor.[37] Daarna is de koers gewijzigd. In 2001 sprak de regering het voornemen uit te komen tot een algehele modernisering van de Ambtenarenwet.[38] De aandacht ging vanaf dat moment uit naar het bijzondere karakter van de openbare dienst en de daaruit voortvloeiende normen en waarden voor de ambtenaar, die opnieuw en versterkt vorm zouden moeten krijgen in een gemoderniseerde Ambtenarenwet. Onder andere moet integriteitsbesef benadrukt worden als element van de ambtelijke verantwoordelijkheid.

De aandacht voor de integriteit van de overheid heeft derhalve een herwaardering teweeggebracht van de ambtelijke rechtspositie. De hoge integriteitseisen waaraan ambtenaren moeten voldoen, zorgen voor een nieuwe visie op de rechtspositie van ambtenaren, waarin deze eisen zijn begrepen. Er zijn daartoe sinds 1997 meerdere wetswijzigingen doorgevoerd. Deze hebben betrekking op enerzijds de inrichting van de organisatie en anderzijds op normstelling van gedragingen van de ambtenaar. Alleen de wetsbepalingen die betrekking hebben op politieambtenaren worden hier genoemd.

De inrichting van de organisatie

Selectie en screening

De zorg voor een integere politie begint met de selectie en opleiding van politiefunctionarissen.[39] In 1998 is de toen bestaande praktijk met betrekking tot het antecedentenonderzoek bij de politie geregeld.[40] Het anteceden-

36 Sprengers 1999, p. 462; TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 2.
37 O.a. De Jong 1982, Van Zutphen 1991, Sprengers 1999.
38 TK 2000-2001, 27 602, nr. 3.
39 *Integriteit in Selectie en Onderwijs* 1999.
40 Stb. 1998, 144.

tenonderzoek dat vooraf gaat aan de aanstelling als aspirant of ambtenaar van politie, strekt zich uit over justitiële en politiële gegevens. Sinds de wetswijziging van 1998 is antecedentenonderzoek vereist voor de aanstelling van zowel executieve als administratieve functies. Daarnaast is onder omstandigheden een herhalingsonderzoek tijdens de loopbaan mogelijk. Sinds jaren pleiten het korpsbeheerdersberaad, het hoofdofficierenberaad en de raad van hoofdcommissarissen voor een verdergaand milieuonderzoek voor iedereen die tot de politie toetreedt, waarin ook vrienden en familieleden worden betrokken.[41] Tot nog toe heeft de wetgever dit met het oog op de privacybescherming niet wenselijk geacht. In 2003 heeft de minister van BZK echter de bedoeling geuit het antecedentenonderzoek te verruimen met een mogelijk referentieonderzoek.[42]

De Wet veiligheidsonderzoeken uit 1996 maakt vergaand onderzoek door of onder verantwoordelijkheid van de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) mogelijk naar kandidaten voor bijzonder kwetsbare en verantwoordelijke, door de minister aangewezen functies.[43] Het onderzoek richt zich tevens op de partner van de betrokkene en "bepaalde andere personen in zijn omgeving."[44] De verklaring van geen bezwaar wordt geweigerd indien de betrokkene wordt verdacht van het hebben begaan van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van drie jaar of meer is gesteld. De verklaring van geen bezwaar wordt ingetrokken wanneer blijkt dat de betrokkene voor een dergelijk misdrijf is veroordeeld of hiervoor een transactie is aangegaan. Per korps draagt de korpsbeheerder functies voor die in aanmerking komen om als vertrouwensfunctie te worden aangemerkt.

Functieroulatie

In 1999 is artikel 64 Barp zodanig gewijzigd dat functieroulatie en verplaatsing van politieambtenaren makkelijker is geworden.[45] Was de mogelijkheid daartoe voorheen beperkt tot een jaar, tegenwoordig kan het bevoegd gezag een politieambtenaar voor onbepaalde tijd op een andere werkplek of op een andere functie plaatsen als het belang van de dienst dit vordert (art. 64 Barp). Functieroulatie kan tot doel hebben te voorkomen dat de ambtenaar al te zeer verweven raakt met externe relaties en eigen werkmethoden ontwikkelt.

---

41 Brief van 18 november 1996, genoemd in Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie, Stc. 12 december 2001, nr. 241, p. 10.

42 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2, p. 13; TK 2002-2003, 28 844, nr. 3, p. 11.

43 Stb. 1996, 525.

44 Beleidsregel veiligheidsonderzoeken door de politie 2001.

45 Stb. 1997, 216.

Melden van normovertredingen

'Klokkenluiders' zijn ambtenaren die misstanden binnen de dienst aan de kaak stellen. Zij schenden daarmee de norm van onderlinge loyaliteit en solidariteit of uiten de leiding onwelgevallige kritiek. Het melden van normovertredingen kan hun daarom duur komen te staan. Inmiddels is de rechtspositie van klokkenluiders wettelijk beschermd. Overheidsorganisaties moeten een procedure instellen voor het melden van vermoedens van misstanden binnen de eigen organisaties (art. 125a lid 1 sub m Ambtenarenwet[46]). Het wordt als een plicht van de ambtenaar gezien om misstanden aan te kaarten.[47] De procedure die de wetgever voor ogen heeft, is dat de melding terechtkomt bij de lijnchef die haar direct doorleidt naar het hoogste leidinggevend niveau. De ambtenaar die te goeder trouw gebruikmaakt van de procedure mag daarvan geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden (art. 125a lid 4 Ambtenarenwet, art. 50 lid 3 Politiewet 1993 wetsvoorstel). Het instellen van een 'vertrouwenspersoon' als meldpunt voor vermoedens van normovertredingen stuitte op grote weerstand binnen de politieberaden. 'Klikken' zou niet bij de politiecultuur passen.[48] De behandeling van vragen en klachten over aantastingen van integriteit blijft een verantwoordelijkheid van het lijnmanagement.[49]

Normstelling ten aanzien van de ambtenaar

Goed ambtenaarschap

Vanwege de ruimer geworden individuele verantwoordelijkheden van de ambtenaar acht de regering het noodzakelijk wettelijk vast te leggen dat er grondbeginselen zijn verbonden aan het werken bij de overheid. Deze worden aangeduid met het begrip 'goed ambtenaarschap'. Volgens een wetsvoorstel moet artikel 125 ter Ambtenarenwet gaan luiden: "Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen."

---

46 Stb. 2003, 60.

47 TK 2000-2001, 27 602, nr. 3.

48 Voortgangsrapportage Integriteit van het Openbaar Bestuur, 28 mei 1996; brief van korpsbeheerdersberaad, hoofdofficierenberaad en raad van hoofdcommissarissen aan de minister van binnenlandse zaken, 28 februari 1996.

49 Voortgangsrapportage Integriteit van het Openbaar Bestuur, 29 september 1997.

Gedragscode

Hoewel deze beginselen van ambtelijke ethiek volgens de regering helder en kenbaar moeten zijn,[50] worden zij niet vastgelegd in de Ambtenarenwet, maar moeten zij tot hun recht komen in gedragscodes. De verplichting tot het vaststellen van een gedragscode wordt daartoe in de wet verankerd (art. 50 lid 4 sub c Politiewet 1993 wetsvoorstel). De regering hecht aan de gedragscode, omdat deze de verantwoordelijkheid van de eigen organisatie benadrukt en het proces tot het vaststellen van een gedragscode het normatief bewustzijn bevordert. De waarde van een gedragscode is dat de normen draagvlak hebben onder de medewerkers, meer dan van bovenaf opgelegde regels. Dit neemt niet weg dat de regering ook werkt aan een landelijke modelgedragscode.[51] Het wekt verbazing dat in dat kader het integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997 geen vermelding vindt, terwijl hiermee toch al is voorzien in een landelijke gedragscode. Bij gebreke van de voorgenomen evaluatie na drie jaar van het integriteitsstatuut is onduidelijk op welke punten een nieuwe landelijke gedragscode voor de politie verbetering zou kunnen bieden.

De regering wijst erop dat de gedragscode mogelijk een rol kan vervullen "met betrekking tot disciplinaire straffen of ongeschiktheidsontslag." Daarbij doelt zij op de situatie dat een normovertreding van een in een gedragscode vastgelegde norm plichtsverzuim kan opleveren, of in ieder geval de ambtenaar aangerekend kan worden. Het is de vraag of het tot sanctioneren bevoegd gezag in de praktijk daadwerkelijk gebruikmaakt van een gedragscode als normatief referentiepunt. In deze studie wordt bekeken of het integriteitsstatuut of andere gedragscodes van de korpsen worden gebruikt bij het inhoud geven aan het begrip plichtsverzuim.

Wettelijke normstelling

Niet alle normering wordt overgelaten aan gedragscodes. Ook is de wettelijke normstelling aangescherpt. Sinds 1998 vermeldt artikel 66a Barp een uitdrukkelijk verbod op het aannemen van geld, geschenken, diensten of kortingen, evenals op het bedingen van deze materiële voordelen in verband met de ambtelijke hoedanigheid.[52] Verder is de laatste jaren in veel overheidsorganisaties de ambtseed of -belofte weer in ere hersteld. Het wetsvoor-

---

50 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3.

51 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 24; TK 2003-2004, 28 844, nr. 4, p. 3.

52 Artikel 66a Barp luidt: "Het is de ambtenaar verboden, anders dan met goedvinden van het bevoegd gezag, geld, geschenken, diensten of kortingen aan te nemen of te bedingen in verband met zijn ambtelijke hoedanigheid" (Stb. 1998, 121). Het Ambtenarenreglement Rijkspolitie 1975 vermeldde dit verbod reeds, maar kennelijk is dit bij de reorganisatie gesneuveld (art. 90 lid 1 sub f ARRP).

stel stelt deze verplicht bij de aanstelling van de ambtenaar.[53] Bij de politie is de ambtseed overigens nimmer in onbruik geraakt.

Om een onafhankelijke beroepshouding te waarborgen en belangenverstrengeling te voorkomen is de regeling van nevenwerkzaamheden in de wet vastgelegd. Dat de ambtenaar verplicht is nevenwerkzaamheden die de belangen van de dienst kunnen raken op te geven bij het bevoegd gezag vormt een aanscherping ten opzichte van de regeling ervoor (art. 66 Barp jo art. 125 lid 1 sub j Ambtenarenwet).[54] Nevenwerkzaamheden, betaalde dan wel onbetaalde, die de goede vervulling van de functie of een goede functionering van de dienst niet verzekeren, zijn verboden (art. 125 lid 1 sub k Ambtenarenwet jo art. 66 lid 3 Barp). Artikel 125 lid 1 sub l Ambtenarenwet maakt het mogelijk nevenwerkzaamheden openbaar te maken.[55] Artikel 5 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus verbiedt het verrichten van werkzaamheden voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau door politieambtenaren en buitengewone opsporingsambtenaren.

Stap terug

Deze aandacht voor de normstelling betekent in feite een stap terug in de tijd. In de rechtspositieregelingen van de Rijkspolitie en de Gemeentepolitie was bijvoorbeeld reeds een bepaling te vinden ten aanzien van functieroulatie ("het opdragen van andere werkzaamheden," art. 87 ARRP, met dezelfde strekking art. 88 ARGP). Ook bevatten zij een regeling met betrekking tot nevenwerkzaamheden die overigens aanmerkelijk strikter was dan de huidige. Een verbod op het aannemen van geld, geschenken, diensten of kortingen bood artikel 90 lid 1 sub f ARRP en art. 91 lid 1 sub f ARGP.[56] Onder de noemer van integriteit is er dus sprake van een herwaardering voor het stellen van regels aan ambtenaren, al is nu een bottom up-benadering middels gedragscodes in de plaats gekomen van de top down-benadering die vóór de reorganisatie van de politie werd gehanteerd.

---

53 Artikel 125quinquies lid 1 sub a Ambtenarenwet.

54 Stb. 1998, 121. Overigens was het rijkspolitieambtenaren voorheen in het geheel verboden nevenwerkzaamheden te verrichten (art. 90 lid 1 ARRP).

55 Stb. 2003, 60.

56 Het ARRP en het ARGP verboden de ambtenaar tevens "in te wonen bij of samen te wonen met personen van slecht levensgedrag" (art. 92 ARRP en art. 93 ARGP) en "schulden te hebben die in vergelijking tot zijn inkomsten en in verband met zijn sociale omstandigheden te groot moeten worden geacht" (art. 94 ARRP en art. 95 ARGP).

Strafrecht

Ook op strafrechtelijk gebied is de aanscherping van integriteitseisen merkbaar. Zo zijn er verschillende elementen toegevoegd aan enkele ambtsmisdrijven. De strafbaarstelling van omkoping genoemd in artikel 363 sub 1 Sr is bijvoorbeeld verruimd. Niet alleen het aannemen van giften en beloften, maar ook het aannemen van een dienst is strafbaar gesteld. Tevens is de bewijsbaarheid van het delict versoepeld, doordat niet meer bewezen hoeft te worden dat de ambtenaar wist dat hij werd bewogen om in strijd met zijn plicht iets na te laten of te doen, maar volstaan kan worden aan te tonen dat hij dit redelijkerwijs had kunnen vermoeden. Aan het normenvacuüm op het gebied van opsporingsmethoden is met de inwerkingtreding van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (1 januari 2001) een eind gekomen. Hierin zijn meerdere opsporingsmethoden wettelijk geregeld. Er is een landelijke toetsingscommissie ingesteld die bijzondere opsporingsmethoden op hun rechtmatigheid toetst alvorens zij worden toegepast.

2.3.4 Bevindingen

De integriteit van de overheid kan zich sedert meer dan tien jaar verheugen in ruime politieke en maatschappelijke aandacht. Het integriteitsbeleid van de overheid heeft in die tijd belangrijke ontwikkelingen doorgemaakt. Een integer overheidsapparaat wordt niet meer gezien als iets vanzelfsprekends, maar iets waarin geïnvesteerd moet worden. De overheid legt hierbij de nadruk op bewustwording van integriteitsrisico's en preventie van normovertredingen. Tevens is de rechtspositie van ambtenaren steeds meer elementen gaan omvatten die de integriteit van de ambtenaar zelf en de dienst waar hij werkzaam is moeten bevorderen. Daarmee heeft de ambtenarenstatus een nieuw élan verkregen. Tegelijkertijd is geconstateerd dat ten aanzien van de normstelling gedragsregels in ere worden hersteld die zijn gesneuveld in het kader van de reorganisatie van de politie. Regelgeving ter waarborging van de ambtelijke integriteit, waarvan het tuchtrecht een onderdeel is, vormt voor de regering een belangrijke reden de ambtenarenstatus in stand te houden.

De politie heeft zich in verschillende documenten uitgelaten over het thema integriteit. Ook hierin ligt de nadruk op preventie en bewustwording. Van een visie op haar integriteitsproblematiek, noch op de wijze van optreden tegen normovertredingen is echter geen sprake. Hoezeer er ook aan integriteit en integriteitsbeleid wordt gehecht, de rol van het tuchtrecht blijft grotendeels onbesproken, zowel door de wetgever als door de politie.

Toch is het tuchtrecht een belangrijk instrument om een integere overheid te bevorderen als sluitstuk van een op preventie gericht integriteitsbeleid. De minister van BZK neemt een afstandelijke positie in uit respect voor de eigen bevoegdheid van het bevoegd gezag ten aanzien van de toepassing van het tuchtrecht.

2.4 Normovertredingen: aard, omvang en risicofactoren

Het functioneren van het tuchtrecht kan niet los worden gezien van de vraag welke vormen van plichtsverzuim in werkelijkheid voorkomen en in welke mate. In deze paragraaf wordt bekeken wat hierover in de literatuur bekend is.

2.4.1 Plichtsverzuim en normovertredingen

Plichtsverzuim heeft betrekking op normovertredingen die in aanmerking komen voor een tuchtrechtelijke sanctionering. Plichtsverzuim kan bestaan uit het overtreden van rechtsnormen, maar ook van andere gedragsvoorschriften, al dan niet op schrift gesteld. De inhoud van de kwalificatie plichtsverzuim moet nader worden ingevuld, afhankelijk van tijd, plaats en omstandigheden. De betekenis van plichtsverzuim hangt grotendeels af van degene die het toepast. Dit is voor een regionaal politiekorps formeel de korpsbeheerder, maar ook de korpsleiding en direct leidinggevenden zullen hierin in de praktijk een belangrijke rol spelen. Het is niet uitgesloten dat in het ene politiekorps een gedraging wordt gezien als plichtsverzuim, terwijl dezelfde gedraging in een ander korps wordt getolereerd.

Plichtsverzuim is een juridische kwalificatie op basis waarvan het bevoegd gezag van een politiekorps een tuchtrechtelijke sanctie kan opleggen. In de sociaal-wetenschappelijke literatuur wordt in dit verband vaak gesproken over ‘deviantie’ of ‘criminaliteit’. Criminaliteit heeft een sterk strafrechtelijke associatie en is daarom niet geschikt als sociaal-wetenschappelijke tegenhanger van het begrip plichtsverzuim. Het bezwaar tegen deviantie is dat het minder makkelijk is in te passen in juridisch taalgebruik. In dit opzicht voldoet de term normovertreding beter. Normovertreding heeft in deze studie betrekking op een gedraging waarbij een geschreven of ongeschreven gedragsregel wordt geschonden, al dan niet met opzet. Te laat op het werk verschijnen is een normovertreding, maar zal zelden als plichtsverzuim worden bestempeld. Veelvuldig te laat komen op het werk kan wel

het predikaat plichtsverzuim krijgen. Plichtsverzuim behelst één of meer normovertredingen op basis waarvan een tuchtrechtelijke sanctie kan worden toegepast. Hoe het begrip in meer algemene termen kan worden aangeduid, wat er in de jurisprudentie en in de politiepraktijk onder wordt verstaan, is onderwerp van onderzoek.

Overtreding van welke normen levert plichtsverzuim op? Een codificatie van tuchtrechtelijk strafbare gedragingen bestaat niet. Normen liggen niet vast, maar veranderen in de tijd. Een voorbeeld van geaccepteerd gedrag dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen tot onwenselijk is bestempeld, is het aannemen van kortingen en cadeautjes. Ooit werd binnen de politie algemeen geaccepteerd dat de horeca halve prijzen berekende voor consumpties, maar onder invloed van strengere opvattingen met betrekking tot de onafhankelijkheid van ambtenaren en scherpere normering van bovenaf is dit inmiddels bestempeld als plichtsverzuim. De nieuwe norm is nu ook in wetgeving vastgelegd (art. 66a Barp). Nog steeds vinden er normovertredingen plaats die door de medewerkers zelf niet als ongewenst worden ervaren, zoals het gebruik van bedrijfsmiddelen voor privé-doeleinden en het vertonen van weinig arbeidszin en betrokkenheid.[57]

Het is mogelijk dat ideeën over wat hoort en wat niet binnen de politie afwijken van normen daarbuiten. Maar ook binnen de politieorganisatie kunnen oordelen over gewenst gedrag uiteenlopen. Reuss-Ianni en Ianni trekken een lijn tussen het management en uitvoerende ambtenaren.[58] Zij betogen dat er sprake is van twee culturen, waarvan de waarden soms met elkaar conflicteren. De criminologische labellingtheorie gaat ervan uit dat normen die het gezag formuleert zonder dat daarvoor draagvlak bestaat onder degenen op wie zij van toepassing zijn spanning tussen de twee groepen oplevert. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het bevoegd gezag van een politiekorps gedragingen als plichtsverzuim bestempelt die geaccepteerd zijn op de werkvloer. Hierdoor kan wantrouwen en onbegrip ontstaan. Het kan reacties van frustratie en protest oproepen, die weer afkeuring van de leiding tot gevolg hebben. Het inzicht dat normen met draagvlak beter worden opgevolgd, ligt ten grondslag aan het overheidsbeleid om het opstellen van gedragscodes te bevorderen. In de *casestudies* wordt bekeken of er verschil is in opvattingen tussen leidinggevenden en uitvoerende medewerkers over de inhoud van plichtsverzuim.

---

57 Lasthuizen, Huberts en Kaptein 2002, p. 34.

58 Reuss-Ianni en Ianni 1983.

2.4.2 Typen normovertredingen

Voor een goed begrip van het functioneren van het tuchtrecht is inzicht in verschillende typen normovertredingen noodzakelijk. Dan pas kan worden bekeken welke typen worden aangemerkt als plichtsverzuim, welke daadwerkelijk plaatsvinden en welke aanleiding zijn tot intern onderzoek en welke tuchtrechtelijk worden gesanctioneerd. Veel publicaties op het gebied van normovertredingen door de politie beperken zich tot corruptie, waaraan vaak weer wel een brede betekenis wordt toegekend.[59] Verder zijn er studies die zich beperken tot een bepaald type normovertreding binnen de politie, zoals de parlementaire enquête naar onrechtmatige opsporingsmethoden (1996), het onderzoek naar (in)formele informatie-uitwisseling van Van Ruth en Gunther Moor (1997) en het onderzoek naar (ongewenste) omgangsvormen binnen de politie van Sandfort en Vanwesenbeeck (2000).

In de literatuur komen verschillende indelingen van normovertredingen door politieambtenaren voor.[60] Zo onderscheiden Barker en Carter twee categorieën van normovertredingen: 'occupational deviance' en 'abuse of authority'.[61] Het eerste type is te vertalen als 'werknemerscriminaliteit', waaronder zij verstaan: het gebruikmaken van de gelegenheden die de werkomstandigheden bieden om zich naar eigen goeddunken te gedragen. Het kan gaan om slapen tijdens de nachtdienst, interne diefstal of corruptie. Het tweede type normovertreding is 'abuse of authority', dus 'machtsmisbruik'. Dit houdt in het schenden van de waardigheid van een burger of het schenden van zijn rechten tijdens het uitvoeren van politiewerk. Het machtsmisbruik kan fysiek of psychologisch van aard zijn of bestaan uit het misbruik van wettelijke bevoegdheden. In feite geven zij een onderscheid aan tussen politiespecifieke normovertredingen en normovertredingen die in vrijwel elke organisatie kunnen voorkomen. Vaak wordt ook onderscheid gemaakt tussen normovertredingen gericht tegen de organisatie, zoals onterechte afwezigheid en normovertredingen ten behoeve van organisatiedoelen, bijvoorbeeld door het toepassen van onrechtmatige opsporingsmethoden door crime fighters.[62] De vraag met betrekking tot de laatste categorie is of een moreel gerechtvaardigd doel mag worden bereikt door het aanwenden van onrechtmatige middelen (het zogeheten 'Dirty Harry-problem'). In de Nederlandse literatuur is de meest uitgewerkte categorise-

59 Newburn 1999; Nederlandse studies zijn van Fijnaut 1993 en Nelen en Nieuwendijk 2003.

60 Newburn geeft hiervan een overzicht (Newburn 1999).

61 Barker en Carter 1994.

62 Punch 1985.

ring van negen typen normovertredingen door de politie afkomstig van Huberts.[63]

In het kader van deze studie is ernaar gestreefd te komen tot een indeling van normovertredingen die volledig is, waarin dus alle mogelijke normovertredingen zijn onder te brengen. Op basis van de hiervoor vermelde literatuur laten zich de volgende categorieën van normovertredingen door politieambtenaren onderscheiden:

1. aannemen van steekpenningen (corruptie);
2. diefstal/verduistering in dienstbetrekking;
3. fraude;
4. meineed;
5. aannemen van giften/kortingen;
6. onverenigbare nevenwerkzaamheden;
7. lekken/misbruik van informatie;
8. ongewenste omgangsvormen en bejegening;
9. onrechtmatig geweldsgebruik;
10. onrechtmatige opsporingsmethoden/dwangmiddelen;
11. tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen;
12. normovertredingen in de privé-sfeer.

Het aannemen van steekpenningen (corruptie) verwijst naar de strafrechtelijke bepalingen waarin de ambtenaar strafbaar wordt gesteld die een gift of belofte aanneemt waarvan hij weet dat deze hem wordt geboden om iets doen of na te laten (art. 362 Sr). Wanneer dit doen of nalaten in strijd is met zijn ambtsplicht, wordt de ambtenaar dit strafrechtelijk extra zwaar aangerekend (art. 363 Sr). Essentieel is dat een door de ambtenaar verrichte dienst wordt geruild tegen voordeel dat hem persoonlijk ten goede komt. Corrupt handelen dient per definitie niet het algemeen belang, maar het ongeoorloofde belang van de ambtenaar en de derde partij.[64] De voor corruptie typerende ruilrelatie is vaak moeilijk aan te tonen. De veel gehoorde mening in de praktijk dat de overtreding van strafrechtelijke corruptieartikelen moeilijk bewijsbaar zou zijn,[65] wordt door andere ervaringsdeskundigen weersproken.[66]

63 Huberts 1998; Huberts 2003, p. 20.

64 Niemeijer, Huisman en Beijers 1997, p. 10 en 13; Cools 2001.

65 onder anderen Pijl 1998.

66 Doorenbosch 1998.

Diefstal en verduistering in dienstbetrekking betreft goederen waar de politieambtenaar uit hoofde van zijn functie over beschikt of toegang toe heeft. Het kan gaan om in bewaring of in beslag genomen goederen, gevonden voorwerpen, diefstal op de plaats van het delict of diefstal tijdens een huiszoeking. Politiewerk bergt verschillende mogelijke momenten van verleiding in zich, omdat de kans op ontdekking niet groot is en het voordeel voor het grijpen ligt, zoals tijdens een huiszoeking van een pand waar grote hoeveelheden contant geld aanwezig zijn.[67] Om die verleiding te verminderen worden huiszoekingen vaak in koppels verricht. Deze vormen van diefstal of verduistering van goederen van burgers heeft een extern karakter, in tegenstelling tot interne diefstal van goederen van het korps of van collega's.

Het plegen van *fraude* heeft tot doel het verkrijgen van financieel voordeel door middel van het vervalsen van schriftelijke verklaringen. Meestal wordt de werkgever van de overtreder gedupeerd en wordt gesproken van werknemersfraude of interne criminaliteit.[68] Te denken valt aan het sjoemelen met declaratieformulieren of werktijden.

Meineed betreft het afleggen van een valse verklaring onder ede, bijvoorbeeld als getuige in een strafzaak of in een ambtsedig proces-verbaal. Een politieambtenaar is wettelijk verplicht proces-verbaal op te maken van zijn verrichtingen en bevindingen tijdens de opsporing van strafbare feiten (art. 152 Sv). Artikel 153 Sv bepaalt dat het proces-verbaal wordt opgemaakt op ambtseed. Dit geeft het proces-verbaal belangrijke bewijswaarde: het proces-verbaal van een opsporingsambtenaar kan volstaan als bewijs in een strafzaak (art. 344 lid 2 Sv). Aan de betrouwbaarheid daarvan mag dan ook niet getwijfeld worden.

Het aannemen van giften of kortingen is lange tijd gemeengoed geweest binnen de politie. Met name in de horeca, bij de snackbar en de haringkar konden politieambtenaren met korting terecht. De casus van het goedkope 'broodje shoarma' heeft een belangrijke plaats ingenomen in bewustwordingsprogramma's binnen de politie. Mede hierdoor en onder invloed van veranderde maatschappelijke eisen is dit geen gemeengoed meer. Politiefunctionarissen nemen nu een weloverwogen standpunt in over wat ze wel en niet aan kortingen en cadeautjes mogen accepteren.[69] Sinds een wetswijziging van

67 Blaauw 1991.
68 Lissenberg 2001, p. 48.
69 Naeyé e.a. 2004, p. 220.

1998 vermeldt het Barp het verbod op het aannemen van geld, geschenken, diensten of kortingen of dit te bedingen in verband met zijn ambtelijke hoedanigheid (art. 66a Barp).[70]

Onverenigbare nevenwerkzaamheden zijn betaalde dan wel onbetaalde werkzaamheden die de politieambtenaar verricht naast zijn functie en die een risico op belangenverstrengeling of -tegenstelling in zich bergen, dan wel het aanzien van het ambt schaden. De ambtenaar is verplicht nevenwerkzaamheden "die de belangen van de dienst voorzover deze in verband staan met zijn functievervulling, kunnen raken" te melden bij het bevoegd gezag (art. 125 lid 1 sub j Ambtenarenwet[71] jo art. 50 Politiewet; art. 66 lid 1 Barp). Het bevoegd gezag registreert deze meldingen (art. 66 lid 2 Barp). Het is de ambtenaar verboden nevenwerkzaamheden te verrichten waardoor de goede vervulling van de functie of een goede functionering van de dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd (art. 66 lid 3 Barp). Het is politieambtenaren wettelijk verboden te werken voor een beveiligingsorganisatie of recherchebureau (art. 5 lid 2 Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus).

Lekken of misbruik maken van informatie heeft betrekking op het informeel, dus niet volgens de (wettelijke) regels,[72] verstrekken van vertrouwelijke informatie aan derden, dan wel het gebruiken van informatie voor een ander doel dan waarvoor die is bestemd. Vertrouwelijke, de politie ter beschikking staande informatie bestaat veelal uit informatie uit lopende onderzoeken en informatie uit verschillende politiële en justitiële bestanden. Politie-informatie is belangwekkend voor personen uit het criminele circuit, maar ook op verjaardagsfeestjes kan het aantrekkelijk zijn te imponeren met interessante wetenswaardigheden.

Ongewenste omgangsvormen kunnen plaatsvinden jegens burgers in de uitoefening van de politiefunctie, of jegens collega's. De politie staat in veelvuldig contact met burgers als hulpverzoeker, verdachte of arrestant en bekleedt daarbij een machtspositie met de beschikking over ingrijpende bevoegdheden. Omdat deze burgers grotendeels leven in de marge van de samenleving, ligt het risico van cynisme en verharding van omgangsvormen bij politiemensen op de loer. Ook de omgangsvormen tussen collega's zijn een punt

70 Stb. 1998, 121.

71 Wetsvoorstel: art. 125quinquis lid 1 sub b Ambtenarenwet.

72 Van Ruth en Gunther Moor 1997, p. 15.

van aandacht, vooral als het gaat om de omgang tussen mannelijke en vrouwelijke medewerkers. Uit onderzoek is gebleken dat politievrouwen minstens twee keer zo vaak doelwit zijn van seksuele intimidatie door collega's als vrouwen in andere Nederlandse bedrijfstakken. Als reden hiervoor wordt verwezen naar de beslotenheid van de beroepsgroep en het intieme contact dat tussen collega's ontstaat tijdens reguliere werkzaamheden, maar ook door het delen van emotioneel zware gebeurtenissen.[73] In het beleid van 'gewenste omgangsvormen' is eveneens aandacht voor de bejegening van allochtone en homoseksuele medewerkers.

Door haar geweldsmonopolie onderscheidt de politie zich in essentie van andere organisaties die optreden in urgente situaties of zich bezighouden met strafrechtelijke zaken. Het toepassen van geweld is aan wettelijke regels gebonden. *Onrechtmatig geweldsgebruik* is niet geheel uit te sluiten, omdat er onder invloed van emoties wel eens een klap te veel valt. Maar ook brengt de beschikking over geweldsmiddelen misbruik daarvan met zich mee door politieambtenaren die niet de vereiste zelfbeheersing kunnen opbrengen of opzettelijk burgers intimideren. Geweldsgebruik kan fysiek geweld, geweld met gebruikmaking van de wapenstok of de hond en vuurwapengebruik inhouden. Het geweld kan gericht zijn tegen een burger, bijvoorbeeld tijdens handhaving van de openbare orde, tegen een verdachte tijdens zijn aanhouding en tegen een arrestant.

Tijdens het onderzoek van de Commissie Van Traa kwam niet alleen het toepassen van *onrechtmatige opsporingsmethoden* aan het licht binnen de politie, maar werd tevens duidelijk dat de wettelijke regeling hiervan ontoereikend en onvolledig was. In reactie op deze 'crisis in de opsporing' is de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden in 1999 totstandgekomen die in deze lacune moet voorzien en een adequaat toetsingskader moet bieden voor rechter en OM. Tevens is de Centrale Toetsingscommissie ingesteld waar bijzondere opsporingsmethoden moeten worden gemeld, waarna een uitspraak volgt over de toelaatbaarheid ervan.

Tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen heeft voornamelijk betrekking op de interne orde en verhoudingen binnen het politiekorps. De politieambtenaar toont zich onbetrouwbaar of niet-transparant jegens zijn meerdere of onzorgvuldig in de uitvoering van zijn werkzaamheden. Onder deze categorie wordt bijvoorbeeld begrepen het onterecht ziekmelden of onge-

73 Sandfort en Vanwesenbeeck 2000, p. 86-87.

oorloofde afwezigheid, het vertonen van tekenen van alcohol- of drugsgebruik, grote financiële schulden en onzorgvuldigheid in het hanteren en bewaren van het vuurwapen tijdens de oefening, respectievelijk buiten dienst.

Normovertredingen in de privé-sfeer omvatten vele mogelijk denkbare vormen van plichtsverzuim, die in meer of minder directe relatie staan tot de politiefunctie. Het tonen van het legitimatiebewijs buiten functie is duidelijk gelieerd aan de politiefunctie, evenals het onderhouden van dubieuze contacten met het criminele milieu en misbruik van het dienstwapen. Meer algemeen van aard is het rijden onder invloed van alcohol en het plegen van diefstal en mishandeling. In hoofdstuk 3 is beschreven dat de ambtenarenrechter van oordeel is dat aan politieambtenaren ook in privé-tijd hoge integriteitseisen mogen worden gesteld.

De genoemde categorieën vormen drie hoofdcategorieën: ten eerste normovertredingen in de functie-uitoefening, ten tweede normovertredingen die de interne orde van het korps verstoren en ten derde normovertredingen in de privé-sfeer. Normovertredingen in de functie-uitoefening zijn veelal politiespecifiek. Te denken valt aan corruptie, een onrechtmatige huiszoeking of disproportioneel geweldsgebruik. Dergelijke normovertredingen kunnen gericht zijn op financieel gewin (corruptie), maar ook op het behalen van resultaat (huiszoeking) of hebben plaatsgevonden onder invloed van emoties die zijn uitgelokt door het slachtoffer (geweldsgebruik). De schade veroorzaakt door deze normovertredingen is voornamelijk extern van karakter. Zo kan het verzwijgen van bijzondere opsporingsmethoden een strafzaak beschadigen. Daarnaast treedt natuurlijk eveneens schade op van de vertrouwensrelatie met het bevoegd gezag.

Normovertredingen die de interne orde verstoren zijn minder politiespecifiek. Het gaat om het niet volgen van procedurevoorschriften, het onvoldoende respect betonen jegens leidinggevenden of collega's, het onzorgvuldig of voor privé-doeleinden gebruiken van bedrijfsmiddelen als auto's of computers of het aan de dag leggen van onvoldoende inzet. Het zijn gedragingen die voor externen minder zichtbaar zijn. De schade is dan ook voornamelijk intern. Een normovertreding in relatie tot het bevoegd gezag grenst aan onvoldoende functioneren door onkunde. De vraag is onder welke omstandigheden de werkgever een normovertreding, bijvoorbeeld het onjuist opstellen van een proces-verbaal, aanmerkt als plichtsverzuim en onder welke omstandigheden als onvoldoende functioneren dat aanleiding vormt voor begeleiding of training. Normovertredingen in de privé-

sfeer beschadigen voornamelijk het aanzien van de politie. De aard ervan is niet politiespecifiek, maar het feit dat zij relevant zijn voor de geloofwaardigheid van de politie als geheel is wel direct gelieerd aan de rechtshandhavende taak van de politieambtenaar.

2.4.3 Omvang van normovertredingen

De mate waarin plichtsverzuim plaatsvindt is moeilijk te onderzoeken, aangezien veel zich in het verborgene kan afspelen. Volgens Newburn zijn normovertredingen tijdens het opsporen van drugsgerelateerde criminaliteit het moeilijkst te ontdekken, onder andere omdat er geen adequate procedures zijn of supervisie is die dit tegengaat (hij noemt dit de 'invitational edge of corruption').[74] Goed geregisseerde en verborgen normovertredingen, zoals in de sfeer van corruptie, diefstal en fraude, zullen veelal onontdekt blijven, ook vanwege het belang dat normovertreders hebben bij geheimhouding.[75]

Plichtsverzuim met een direct slachtoffer, zoals ongewenste omgangsvormen of geweldsgebruik, leidt per definitie vaker tot een melding en daarmee tot een onderzoek dan zogeheten 'slachtofferloze' overtredingen, zoals het lekken van informatie, die veelal bij toeval of dankzij actieve opsporing of controle worden ontdekt.[76]

De gevallen van plichtsverzuim die wel worden ontdekt, komen niet allemaal ter kennis van leidinggevenden, zodat zij hierop kunnen reageren. Uit meerdere onderzoeken blijkt dat de bereidheid van politieambtenaren om plichtsverzuim van hun collega's aan te kaarten, gering is. De politie wordt van oudsher een zogeheten 'zwijgcultuur' toegedicht, die voortkomt uit een sterke onderlinge solidariteit en afhankelijkheid.[77] De bereidheid tot melden kan groter worden naarmate de indruk bestaat dat de normovertredingen structureel van karakter zijn en ingegeven worden door slordigheid en onverantwoordelijkheid.[78] Uit het onderzoek van Van der Torre naar politiestijlen blijkt dat politiemensen ervoor zorgen dat grote normovertredingen

74 Newburn 1999, p. 27.

75 Punch, Huberts en Lamboo 2001.

76 Dit onderscheid wordt ten aanzien van de reguliere criminaliteit ook wel het verschil tussen 'brengwerk' of 'reactieve delicten' enerzijds en 'haalwerk' of 'proactieve delicten' anderzijds genoemd, Lissenberg 2001, p. 60.

77 Punch, Tieleman en Van den Berg 1999.

78 Van Ruth en Gunther Moor 1997.

bekend worden bij de chef, maar dat kleine afwijkingen binnen de groep blijven.[79]

Dark number op het gebied van ongewenste omgangsvormen
Hoezeer zelfs slachtoffers niet geneigd zijn tot het melden van plichtsverzuim door een collega, illustreren de bevindingen van het omvangrijke surveyonderzoek onder politiemannen en -vrouwen uit 2000 naar ongewenste omgangsvormen.[80] Dit onderzoek wees uit dat uit dat 69 procent van de politievrouwen in twee jaar ervoor enige vorm van seksuele intimidatie had meegemaakt.[81] De helft van alle vrouwelijke respondenten had meerdere malen seksuele intimidatie meegemaakt en vier procent was ook doelwit geweest van seksuele dwang. Van de ondervraagde politiemannen had 44 procent seksuele intimidatie meegemaakt. Bijna een kwart van de mannen heeft meerdere malen ongewenste seksuele aandacht en toenadering ondervonden en één procent was doelwit geweest van seksuele dwang.
Bijna de helft van de vrouwen en tweederde van de mannen zei niets te hebben ondernomen naar aanleiding van hun ervaringen met seksuele intimidatie. Degenen die wel iets ondernamen, spraken het vaakst de betrokkene zelf aan. Ongeveer één op de tien vrouwen en één op de twintig mannen meldden de intimidatie aan een leidinggevende. Zes procent van de vrouwen en twee procent van de mannen bespraken hun ervaring met een vertrouwenspersoon, maar dienden niet allemaal een formele klacht in. Dat deed slechts één procent van de vrouwen en geen van de mannen. Reden voor de geringe actiebereidheid bleek vooral te zijn dat men niet buiten de groep wilde komen te staan.

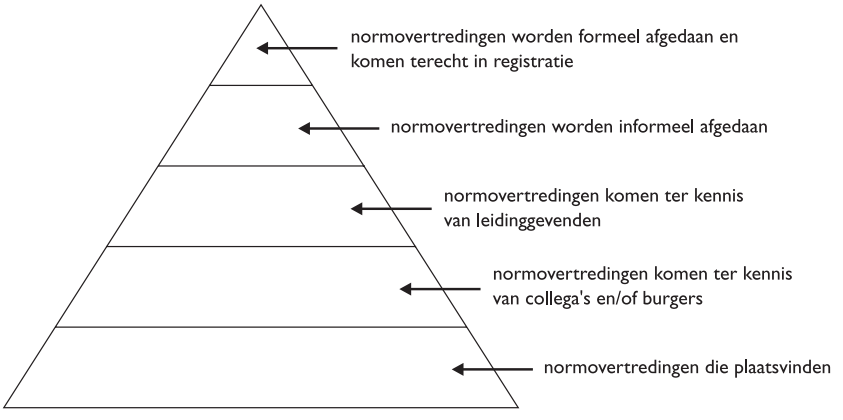
Plichtsverzuim zonder directe slachtoffers of getuigen wordt alleen per toeval ontdekt of wanneer hierop controle plaatsvindt. De alertheid en betrokkenheid van direct leidinggevenden zijn derhalve van invloed op de mate waarin plichtsverzuim wordt gesignaleerd. Maar ook de mógelijkheid tot het uitoefenen van controle is bepalend en deze is waar het gaat om politieambtenaren gering.

Een manier om een indruk te krijgen van het plichtsverzuim dat zich daadwerkelijk heeft voorgedaan, is af te gaan op de registraties van de politiekorpsen van de door hen verrichte interne onderzoeken en de resul-

79 Van der Torre 1999, p. 68.
80 Sandfort en Vanwesenbeeck 2000.
81 Hieronder werd in het onderzoek verstaan 'ongewenste aandacht en toenadering'.

taten daarvan. Bommels deed dit voor het eerst over 1996.[82] De 86 ontslagen en andere 132 sancties die hij telde over 1996 vormden de afdoening van veel verschillende vormen van plichtsverzuim zoals misdragingen in de privé-sfeer, ontucht en onterechte afwezigheid. Gevallen van corruptie waren nauwelijks door de politie ontdekt. Ook uit onderzoek binnen het openbaar bestuur bleek dat daar de gevallen van corruptie schaars zijn.[83] Vaker betroffen de normovertredingen diefstal, kleine fraude, dubieuze nevenfuncties en het lekken van informatie. Als korpsen alleen de gevallen van plichtsverzuim registreren die leiden tot een intern onderzoek, dan blijven de gevallen die op informele wijze worden afgedaan, bijvoorbeeld met een gesprek, voor de buitenstaander onzichtbaar.

De veronderstelling is derhalve gerechtvaardigd dat van het totale aantal gevallen van plichtsverzuim dat zich daadwerkelijk voordoet slechts een deel ter kennis komt van leidinggevenden binnen de politie. Of en op welke wijze zij hiervan een registratie bijhouden, is onderwerp van onderzoek. Er mag in ieder geval vanuit worden gegaan dat er sprake is van een aanzienlijk dark number.[84] Een collega die kennis draagt van het plichtsverzuim kan ervoor kiezen dit niet te melden aan een leidinggevende (en zelf de betrokkene op zijn gedrag aan te spreken of dit te negeren) en een leidinggevende kan op informele wijze op een signaal reageren, bijvoorbeeld door middel van een gesprek. Doel van dit onderzoek is enig licht te werpen op de registraties door de korpsen en het selectieproces van potentieel disciplinaire zaken.



82 Bommels 1997.

83 Niemeijer, Huisman en Beijers 1997; Niemeijer 1998; Van den Heuvel, Huberts en Verberk 1999; Nelen 2003.

84 Zie ook Pijl 1991, p. 57.

2.4.4 Risicofactoren

In de literatuur wordt aangenomen dat het politiewerk en de politieorganisatie veel factoren in zich dragen die normovertredingen mogelijk maken of zelfs bevorderen.[85] Deze factoren vallen uiteen in factoren die betrekking hebben op het werk, de organisatie, het individu en de omgeving. Hoewel in deze studie niet het plichtsverzuim zelf, maar de reactie daarop centraal staat, is het toch nuttig om hier in te gaan op deze risicofactoren. De risicofactoren met betrekking tot het individu kunnen bestaan uit het hebben van financiële schulden, van stress door de werkdruk, een reorganisatie of gebrek aan waardering[86] of van emotionele stress die zich voordoet in een specifieke situatie. Deze houden in sommige gevallen verband met specifieke typen normovertredingen, zoals financiële problematiek een voor de hand liggende oorzaak kan zijn voor normovertredingen gericht op materieel voordeel. Verscheidene criminologische theorieën bieden verklaringen op individueel niveau voor crimineel gedrag. Deze blijven in deze paragraaf verder onbesproken. Ten aanzien van de omgeving wordt veelal verwezen naar de opkomst van de georganiseerde misdaad, die grote belangen heeft bij de informatie waarover politie en justitie beschikken. Ook op dit aspect wordt verder niet ingegaan.

Hiervoor is reeds naar voren gebracht dat niet alle vormen van plichtsverzuim die door politieambtenaren kunnen worden gepleegd politiespecifiek zijn. Het verduisteren van geld bijvoorbeeld kan in vele organisaties voorkomen. Bovendien zijn niet alle functies binnen de politie direct gerelateerd aan de wettelijke politietaak. Studies naar 'werknemerscriminaliteit', dat wil zeggen strafbaar gedrag dat plaatsvindt in de context van de relatie tussen werkgever en werknemer, zijn derhalve ook relevant voor het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie. Wel zijn er factoren die inherent zijn aan de politieorganisatie die de mogelijke omvang en de verschijningsvorm van werknemerscriminaliteit beïnvloeden.

De gelegenheid

Normovertredingen vinden plaats waar daartoe gelegenheid is. Gelegenheid is de objectieve mogelijkheid een normovertreding te begaan. Deze ogenschijnlijke open deur vormt de grondslag van de gelegenheidstheorie binnen de criminologie. Deze theorie houdt zich niet bezig met de dader, maar met de situatie waarin normovertredingen plaatsvinden. De theorie gaat

85 Newburn 1999; Huberts, Pijl en Steen 1999.

86 Cools 1994.

ervan uit "dat de situatie het raamwerk vormt waarbinnen crimineel gedrag totstandkomt."[87] Het politiewerk biedt in vergelijking met andere beroepen en functies veel gelegenheid voor het plegen van normovertredingen.[88] Politiewerk wordt getypeerd door een grote mate van individuele beslissingsvrijheid en professionele autonomie. De politieman en -vrouw op straat beoordelen zelf de situaties waarin zij terechtkomen en handelen naar bevind van zaken. Zij beschikken daarbij over vergaande bevoegdheden, die zij geacht worden aan te wenden in het algemeen belang, maar die tevens de mogelijkheid van misbruik impliceren.[89] Verder hebben zij toegang tot vertrouwelijke en voor sommigen belangwekkende informatie.

De aard van het werk brengt met zich mee dat toezicht grotendeels ontbreekt. Wat zich op straat afspeelt, onttrekt zich aan het oog van een leidinggevende. Een politieagent die een verkeersboete laat afkopen door de helft van het boetebedrag en dit in eigen zak stopt, pleegt plichtsverzuim maar wordt niet snel betrapt. Politiefunctionarissen kunnen naar eigen inzichten verslag doen van hun optreden in een proces-verbaal. Het vermelden van onrechtmatigheden, zoals "informele sancties" – een verdachte zo lang mogelijk vasthouden op het bureau of geweldsgebruik om gehoorzaamheid af te dwingen – laten zij achterwege.[90]

De aard van het werk brengt tevens met zich mee dat normovertredingen die zich op elke werkplek kunnen voordoen makkelijker plaatsvinden binnen de politie. Zo kan het op grotere schaal voorkomen van seksuele intimidatie in vergelijking met andere organisaties toegeschreven worden aan intensieve samenwerkingsverbanden en grote onderlinge persoonlijke betrokkenheid.[91] Ten slotte maakt het type werk het eveneens moeilijk de inzet en werkhouding van politiemensen te meten. Zowel het basispolitiewerk als het recherchewerk is moeilijk uit te drukken in meetbare resultaten. Ook hierdoor is het werk slecht controleerbaar en moeilijk beheersbaar, met alle risico's voor de integriteit van dien.

De gelegenheid om buiten het boekje te treden, vormt in feite een verleiding waartegen de politieambtenaar zich dient te wapenen.[92] Een

---

87 Kleemans 2001.

88 Fijnaut 1993, p. 25; Kappeler, Sluder en Alpert 1998, p. 60; Barker en Carter 1994, p. 7: "...there are few occupations like policing, where members are placed into work settings with so many opportunities for deviance."

89 Kappeler, Sluder en Alpert 1998, p. 216.

90 Van der Torre 1999, p. 109 resp. p. 149.

91 Sandfort en Vanwesenbeeck 2000.

92 Waddington 1999; Blaauw noemt de volgende drie sleutelwoorden als verklaring voor politiële corruptie: Verleiding, macht en gelegenheid (Blaauw 1991, p. 34).

politieman die een grote som geld ziet liggen tijdens een huiszoeking moet sterk in zijn schoenen staan om hiervan niets in eigen zak te steken. Politiemensen zien met eigen ogen hoeveel geld er omgaat in het criminele circuit. Misschien wordt hun wel wat aangeboden, in ruil voor informatie. De laatste jaren is gebleken dat er goed georganiseerde criminele groepen bestaan die er veel aan is gelegen contacten bij politie en justitie te onderhouden. De verleiding ligt ook in het afrekenen met een provocerende verdachte, door de handboeien te strak om te doen of hem te hard in de auto te duwen. Deze verleidingen stellen hoge eisen aan de zelfbeheersing van de politiefunctionaris.

Maatregelen die de gelegenheid tot het plegen van normovertredingen beperken worden aangeduid met situationele preventie. Er zijn de laatste jaren binnen de politie tal van dergelijke maatregelen doorgevoerd. Zo komen politieagenten minder in aanraking met contant geld omdat zij verkeersboetes niet meer ter plekke contant innen, maar deze per giro worden overgemaakt. Vroeger werden overtredingen met politievoertuigen automatisch door medewerkers uit de bestanden gehaald. Tegenwoordig gebeurt dit niet meer. Verkeersboetes worden nu door een regionaal bureau verwerkt. De leidinggevenden van een team of afdeling krijgt de bekeuring toegestuurd en kan deze seponeren nadat de overtreder de noodzaak van de overtreding heeft aangetoond.[93] Een betere informatiebeveiliging is een ander voorbeeld van situationele preventie.

De interne verhoudingen

De handelingsvrijheid die politiemensen in de uitoefening van de functie kennen, is nog vergroot doordat de bevelshuishouding binnen de politie plaats heeft gemaakt voor een onderhandelingshuishouding. Het vanzelfsprekende gezag van de chef, de autoriteit van het bevoegd gezag en systematische controle op de taakuitvoering verdwenen grotendeels in de jaren zeventig van de vorige eeuw.[94] In plaats van opdrachten van hogerhand uit te voeren, dragen politiemensen nu meer eigen verantwoordelijkheid voor de taakuitoefening. Leidinggevenden sturen en controleren alleen nog op hoofdlijnen en vertrouwen op zelfregulering op de werkvloer.[95] Politiemensen worden gezien als 'professionals' van wie de eigen beslissingsvrijheid gerespecteerd moet worden.

93 Van der Weg 2001; anders: Elias 1997, p. 78.

94 Van Reenen 1998.

95 Van der Torre 1999.

Normatieve onzekerheid

Door de verandering van de interne verhouding ligt minder vast welk handelen onder omstandigheden is aangewezen. Kleinig karakteriseert dit als de verandering van 'rule-driven' policing naar 'value-driven' policing.[96] Het gaat er daarbij minder om hoe werkzaamheden precies moeten worden uitgevoerd met alle procedurele aanwijzingen van dien, maar meer om de waarden in het belang waarvan het politiewerk staat. Morele dilemma's doen zich voor wanneer verschillende waarden met elkaar conflicteren. Een uitgesproken goede of slechte handelwijze is niet te bepalen. Dit kan echter ook onzekerheid met zich meebrengen over hoe te handelen en wat juist is en wat niet, wat de norm is. Onderwerp van dit onderzoek is om te kijken wie bepaalt wat plichtsverzuim inhoudt en hoe diegene dat bepaalt. Vervolgens is het ook interessant of in de politiepraktijk sprake is van 'normatieve onzekerheid'.

Een extreem voorbeeld van normatieve onzekerheid deed zich voor in de jaren negentig van de twintigste eeuw op het gebied van de opsporing naar georganiseerde criminaliteit. De parlementaire enquêtecommissie (commissie Van Traa) die daarnaar onderzoek verrichtte, concludeerde dat er sprake was van een normenvacuüm. Politieambtenaren bevonden zich in een situatie waarin de wet en het gezag geen uitsluitsel boden over de rechtmatigheid van opsporingsmethoden. Soms ook bestaat er normatieve onzekerheid omdat leidinggevenden die een voorbeeld moeten zijn voor hun medewerkers in hun handelen afwijken van de officiële regels of omdat zij onrechtmatige praktijken jarenlang hebben gedoogd.

De 'besmetting'

Politiemensen werken in de marges van de samenleving en komen daar in aanraking met uitersten in de samenleving, de gestoorde zwerver en de rijke crimineel. Politieambtenaren doen het 'dirty work', zij moeten met fatsoensregels breken om mensen bestraffend toe te spreken, aan te houden, ruzies te beslechten en te fouilleren. Daarbij wordt van hen verwacht beheerst op te treden, hoezeer zij ook worden uitgedaagd of getreiterd. Geconfronteerd te worden met de donkere kant van de samenleving kan een cynische wereldvisie tot gevolg hebben, met gevaar voor stigmatisering en discriminatie van bepaalde bevolkingsgroepen en verloedering van de eigen normen.[97]

96 Kleinig 1996, p. 38.

97 Blaauw 1991.

De groepsdruk

Veel politiemensen leren het politievak 'op straat', door het te doen. Oudere collega's maken de nieuwkomer bekend met de ongeschreven regels en normen met betrekking tot de werkwijzen binnen de politie, de 'operational code'. Deze informele beroepseisen schrijven een hoge mate van collegialiteit en onderlinge loyaliteit voor en behelzen een vorm van 'straatwijsheid' die ertoe dient effectief de politietaken uit te voeren en een uitweg te bieden aan de druk en dilemma's van het politiewerk.[98] Zij maken deel uit van de cultuur binnen de politie.[99] Er zijn ook aspecten van de cultuur die indruisen tegen geldende regels of maatschappelijke verwachtingen omtrent de uitoefening van het politievak en de sociale omgang met collega's. Dit kan gaan om informele informatieverstrekking, slapen tijdens de nachtdienst of het maken van seksistische grappen. Uit een onderzoek naar racisme onder de Londense politie blijkt dat slechts een minderheid verantwoordelijk is voor de gedragsregels binnen de gehele groep. De meerderheid past zich aan een minderheid aan die racistische taal bezigt.[100] Er kan ook druk bestaan om regels te overtreden in het belang van het resultaat van het werk.

Evenals de 'kneepjes van het vak' kunnen dus normovertredingen die deel uitmaken van de cultuur worden aangeleerd. Dit betekent tevens dat naarmate het normbesef binnen de groep groter is, de drempel voor de individuele ambtenaar om daarvan af te wijken en plichtsverzuim te plegen ook hoger is. Een analyse van het leerproces binnen een groep is uitgegroeid tot de sociale leertheorie binnen de criminologie.[101] In dit verband is ook gekeken hoe ongewenst gedrag kan worden afgeleerd. De differentiële versterkingstheorie van Burgess en Akers houdt in dat gedrag minder vaak voorkomt als er hoofdzakelijk negatief op wordt gereageerd met straffen en negatieve waarderingen.[102]

Het zwijgen

De spanning van het werk, de preoccupatie met gevaar en geweld en de gezamenlijke strijd tegen criminelen vormen de basis voor een grote onderlinge solidariteit en saamhorigheid op de werkvloer.[103] Deze kunnen verworden tot een zwijgcultuur die het bemoeilijkt fouten bespreekbaar te maken.

---

98 Reiner 1992, Chan 1997.

99 Onder cultuur wordt verstaan: het geheel van gebruiken, ideeën, verwachtingen en ervaringen van een bepaalde groep (Miedema 2001, p. 207).

100 Chan 1997, p. 34.

101 Bruinsma 2001, p. 119 e.v.

102 Bruinsma 2001, p. 130.

103 Newburn 1999; Waddington 1999, p. 301.

Dit fenomeen staat bekend als de *code of silence*.[104] Er is onwil te spreken over normovertredingen of het bestaan hiervan wordt ontkend.[105] Een dergelijke cultuur kan een klimaat scheppen waarin seksuele intimidatie, grof geweldsgebruik, misbruik van bedrijfsmiddelen of het aannemen van kortingen worden getolereerd en dus kunnen voortduren.

2.4.5 Bevindingen

In deze studie staan de termen normovertreding en plichtsverzuim naast elkaar. Een normovertreding kan betrekking hebben op het schenden van rechtsnormen of van andere geschreven of ongeschreven gedragsregels. Niet alle normovertredingen zijn sanctiewaardig. Onder plichtsverzuim wordt verstaan een normovertreding die reden kan zijn voor een tuchtrechtelijke sanctie. Welke normovertredingen als plichtsverzuim zijn aan te merken bepaalt hoofdzakelijk het bevoegd gezag. Voor een politiekorps is dit formeel de korpsbeheerder. De inhoud van het begrip plichtsverzuim kan veranderen in de tijd en verdient nadere invulling al naar gelang de omstandigheden van het geval.

De normovertredingen door politieambtenaren zijn te onderscheiden naar:

- normovertredingen in of ten behoeve van de functie-uitoefening,
- normovertredingen die de interne orde van het politiekorps verstoren,
- normovertredingen in de privé-sfeer.

Er zijn aanwijzingen dat lang niet alle gevallen van plichtsverzuim worden ontdekt. De politie staat bekend om haar zwijgcultuur, wat betekent dat collega's niet geneigd zijn plichtsverzuim waarvan zij kennis dragen of waarvan zij zelfs slachtoffer zijn te melden aan een leidinggevende om reden van loyaliteit. Verder is de vraag wat politiekorpsen registreren aan plaatsgevonden plichtsverzuim en normovertredingen.

Kenmerkend voor het politiewerk is dat er objectief gezien veel gelegenheid bestaat tot het plegen van plichtsverzuim vanwege de grote mate van individuele beslissingsvrijheid en het ontbreken van toezicht. De beslissingsvrijheid is nog vergroot door de transformatie van een bevelscultuur in een onderhandelingscultuur. Daarbij komt dat het functioneren van medewerkers moeilijk is af te leiden uit concrete resultaten, omdat het politiewerk

104 Klockars e.a. 2000.

105 Sherman 1974, p. 47; Punch 1983, p. 235; Punch, Tieleman en Van den Berg 1999, p. 268.

zich daarin lastig laat uitdrukken. Tevens is een risicofactor dat de informele beroepseisen van politiemensen die voorschrijven op welke wijze de politietaak uit te voeren, niet altijd met de wettelijke normen stroken.

2.5 Interne normhandhaving

Onder *interne normhandhaving* wordt verstaan het door het bevoegd gezag bevorderen dan wel bewerkstellingen van normconform gedrag van politieambtenaren. Handhaving omvat zowel maatregelen op het gebied van normstelling, voorlichting en preventie als de sanctionering van normovertredingen. Het tuchtrecht is het sluitstuk van de interne normhandhaving. Zowel in de literatuur als in het beleid wordt aangenomen dat alleen een meer sporenbenadering gericht op de inrichting van de werkzaamheden, inspirerend leiderschap en een adequate opsporing van normovertredingen volstaat om normovertredingen binnen een organisatie als de politie te voorkomen en te bestrijden. In de literatuur wordt onderscheid gemaakt tussen een korte termijn benadering die is gericht op handhaving en een lange termijn benadering die is gericht op de cultuur van de organisatie.[106] Normhandhaving is gebaat bij beleidsregels die voorschrijven welke normovertredingen in aanmerking komen voor sanctionering, waarna preventie en daadwerkelijke opsporing en consequente sanctionering van deze normovertredingen volgt. De lange termijn doelstelling van *corruption management* is erop gericht een omgeving binnen de organisatie te creëren waarbinnen medewerkers van elkaar geen corruptie (en andere normovertredingen) accepteren, een *positive peer pressure*. Daartoe dient het ethisch bewustzijn van de medewerkers te worden bevorderd. Het landelijk integriteitsbeleid vaart kennelijk de koers gericht op de lange termijn. In deze paragraaf komen verschillende elementen van interne normhandhaving in verband met de reactie op normovertredingen aan de orde, dus de korte termijn aanpak van ongewenst gedrag. Duidelijk moet worden in welk scala aan handhavingsinstrumenten het tuchtrecht is gesitueerd en welke specifieke rol het daarin inneemt.

106 McCormack 1996; Treviño e.a. 1999.

2.5.1 Normstelling

Normhandhaving begint bij eenduidige, kenbare en naleefbare normen.[107] Zonodig moeten ze geregeld onder de aandacht worden gebracht om te voorkomen dat ze in vergetelheid raken.[108] Normen die slecht op de praktijk aansluiten, zijn moeilijk na te leven.[109] Het helder formuleren van normen kan grote preventieve waarde hebben. Maar zeker wanneer het aankomt op handhaving, dienen de normen helder en begrijpelijk te zijn. Bovendien moet hun geldigheid vaststaan. Omdat in de politieorganisatie wordt uitgegaan van de autonome professional die zelf verantwoordelijkheid draagt voor zijn taakinvulling, gaan politiechefs er vaak van uit dat algemene richtlijnen en instructies volstaan.[110] De gedemocratiseerde verhoudingen binnen de politie verdragen eenzijdig van bovenaf opgelegde normen echter minder goed. De in het landelijk beleid voorgestane gedragscodes op basis van consensus binnen de organisatie komen in dat opzicht meer overeen met de tijdgeest. De zodanig tot stand gekomen normen dienen echter veeleer het doel van bewustwording dan dat zij zijn vastgelegd met het oog op handhaving. Het is dan ook de vraag of deze normen goed handhaafbaar zijn.

In de literatuur zijn omwille van de handhaving voorstanders te vinden van duidelijke, schriftelijke richtlijnen. Barker en Carter kennen schriftelijke richtlijnen een centrale rol toe in de controle over medewerkers door het korps. Wanneer een politieambtenaar de richtlijnen overschrijdt, is reactie van de leiding aangewezen. Zij vinden dat een heldere en coherente normstelling gevolgd door effectieve handhaving een belangrijk instrument is voor het bestrijden van plichtsverzuim. De normstelling kan op schrift vorm krijgen in beleid, in procedures en in gedragsregels. Daarnaast zijn in de instructies, aanwijzingen en correcties die ten behoeve van de taakuitoefening plaatsvinden normen vervat. De auteurs vinden richtlijnen op schrift om de volgende redenen belangrijk:[111]

---

107 Michiels 2003, p. 147; Pijl 1991.

108 Onderzoek naar informatie-uitwisseling tussen opsporingsdiensten en derden wees uit dat onrechtmatige informatieverstrekking door de politie veroorzaakt wordt door "relatieve onbekendheid van de verschillende regelingen" (Van Ruth en Gunther Moor 1997, p. 271); Van den Heuvel, Huberts en Verberk 1999, p. 41 e.v.

109 Komter toont de spanning aan tussen enerzijds de juridische vereisten die worden gesteld aan een proces-verbaal en anderzijds de dynamiek van de interactie in een verhoor van een verdachte (Komter 2001).

110 Van der Torre 1999, p. 192.

111 Barker en Carter 1994, p. 22.

- zij stellen gedragsregels vast ten behoeve van de politiefunctionaris,
- zij informeren de burgers over missie, beleid en procedures en bepalen welk optreden van politiefunctionarissen mag worden verwacht,
- zij dragen bij aan een consistent politieoptreden en gelijke bescherming van burgers,
- zij leveren een grondslag voor correctie en sanctionering van afwijkende politieambtenaren,
- zij geven een richtsnoer voor controle,
- zij geven aanwijzingen voor opleiding en training.

In deze studie wordt onderzocht hoe de normstelling plaatsvindt op basis waarvan het tuchtrecht toepassing vindt. Met andere woorden: welke normen komen in aanmerking voor handhaving door middel van het tuchtrecht en hoe ziet het normatief kader van degenen die het tuchtrecht toepassen eruit?

2.5.2 Reacties op normovertredingen

Als normen niet worden gehandhaafd, verliezen zij hun waarde. Handhaving houdt onder meer in dat er een adequate reactie volgt op een normovertreding. Er zijn reacties mogelijk op organisatieniveau en op individueel niveau, al naar gelang de normovertreding te wijten is aan respectievelijk een tekortkoming in de interne organisatie of aan de schuld van een overtreder. Een adequate reactie op individueel niveau heeft in de eerste plaats tot doel het geschonden vertrouwen van het publiek in de politie herstellen. Wanneer normovertreders niet tot de orde worden geroepen of zonodig worden verwijderd, verliest de politie aan geloofwaardigheid en is haar kwaliteit niet gewaarborgd. Er zijn ook interne belangen gemoeid met een passende reactie op een normovertreding. De overtreden norm wordt expliciet gemaakt en het plegen van normovertredingen in de toekomst wordt ontmoedigd. Bovendien heeft correctie een belangrijke symbolische waarde. Politieambtenaren die zich wel aan de regels houden, weten zich bevestigd en gesteund in hun gevoel voor rechtvaardigheid.[112] Het is een stimulans voor normconform gedrag[113] en een waarschuwing voor degenen die normovertredend gedrag overwegen. Verder richt een reactie zich natuurlijk op

112 Treviño e.a. 1999, p. 139.
113 Van der Torre 1999, p. 105.

de overtreder. Deze ondervindt de negatieve consequenties van zijn overtreding, met als doel speciale preventie en normbestendiging.

Organisatieniveau

Een reactie op organisatieniveau heeft eveneens tot doel het vertrouwen in een goed functionerende politie te herstellen. Dat de overtreding heeft plaatsgevonden toont in feite aan dat de preventie heeft gefaald. Herstel van de tekortkoming is aangewezen, door het aanpassen van procedures of het anders organiseren van werkzaamheden. Dit laatste kan bijvoorbeeld betekenen dat een sleutel die toegang geeft tot de in beslag genomen goederen niet meer voor iedereen voor het pakken ligt, maar in handen is van één persoon. Maatregelen op organisatieniveau hebben over het algemeen tot doel de gelegenheid tot het plegen van normovertredingen te verkleinen, dan wel de mogelijkheid tot controle te vergroten. Het is geenszins ondenkbaar dat een geval van plichtsverzuim aanleiding geeft tot het treffen van maatregelen zowel gericht op de organisatie als op het individu. De organisatorische maatregelen vallen buiten het bestek van het tuchtrecht en komen in deze studie slechts terloops aan de orde. Deze studie concentreert zich op de maatregelen die vanwege plichtsverzuim gericht zijn op de overtreder.

Individueel niveau

Maatregelen op het niveau van het individu vallen binnen het kader van personeelszorg. Er zijn vele verschillende instrumenten om een goed functioneren van medewerkers te bevorderen. Wanneer een medewerker plichtsverzuim heeft gepleegd, is de vertrouwensrelatie tussen hem en het bevoegd gezag geschaad. De reactie hierop kan in vier categorieën worden onderverdeeld: waarschuwen, begeleiden, situationele preventie en tuchtrechtelijk sanctioneren. De ene reactie sluit de andere niet uit. Waarschuwen kan in de vorm van een gesprek, tijdens een evaluatie of in een terloopse opmerking. Begeleiding betekent dat er meer aandacht is voor de betrokken medewerker tot dat er weer voldoende vertrouwen is in zijn functioneren. Een maatregel die de gelegenheid tot een normovertreding moet verkleinen kan bijvoorbeeld bestaan uit het overplaatsen naar een functie waarin de kans op herhaling van het plichtsverzuim wordt geminimaliseerd, bijvoorbeeld een functie zonder financiële verantwoordelijkheden of zonder toegang tot gevoelige informatie.

Het onderscheidende kenmerk van de tuchtrechtelijke sanctie ten opzichte van de andere maatregelen is dat de sanctie mede leedtoevoeging beoogt met als meest drastisch gevolg strafontslag. Een tuchtrechtelijke

sanctie draagt een morele afkeuring in zich. In dat opzicht is een tuchtrechtelijke sanctie het ultimum remedium van de rechtspositionele maatregelen. Dit betekent dat zij pas in beeld komt als van andere maatregelen onvoldoende effect wordt verwacht om het gestelde doel te bereiken. Het tuchtrecht vormt het sluitstuk van het zelfreinigend vermogen van de politie. Dit roept de vraag op tegen welke vormen van plichtsverzuim en onder welke omstandigheden het tuchtrecht wordt aangewend. Met andere woorden: welke factoren beïnvloeden de reactie op plichtsverzuim?

Handhavingsstijlen

Aangenomen wordt dat normovertredingen alleen kunnen bestaan wanneer zij worden getolereerd door leidinggevenden. Braithwaite gaat er bijvoorbeeld van uit dat er zoveel mogelijkheden zijn om normovertredingen te bestrijden, dat corruptie alleen kan bestaan wanneer dit op hoger niveau in de organisatie wordt getolereerd. Leidinggevenden met een tolerante houding zijn in zijn visie medeplichtig aan de corruptie. Zij maken handhaving minder waarschijnlijk, tenzij dit door externe factoren wordt afgedwongen.[114]

In de literatuur worden twee stijlen van handhaven onderscheiden, die het uiterste vormen van een continuüm.[115] De een is gericht op samenwerking, afstemming en overreding: de *compliance*-benadering. Bij deze benadering past een vaststelling van normen op of in overleg en overeenstemming met de werkvloer (bottom-up) en zal het bevoegd gezag geneigd zijn om maatregelen toe te passen die gericht zijn op overreding en herstel van vertrouwen om zodoende tot gedragsverandering te komen. De werksfeer is een element van belang en er is ruimte voor onderhandeling. De andere benadering staat in het teken van afschrikking en sanctionering, de *deterrence*-benadering.[116] Normen worden van bovenaf opgelegd (top-down). Het bevoegd gezag hecht aan handhaving van de regels, ook als dit ten koste gaat van de werksfeer. Het zal sneller ingrijpen met toepassing van het tuchtrecht en ook meer ingrijpende sancties toepassen. Ten behoeve van deze studie worden de begrippen vertaald als een coöperatieve en een repressieve handhavingsstijl.

114 Braithwaite 1989, p. 30.

115 Onder 'stijl' wordt verstaan: "een wijze van werken of een manier van doen" (Wiering 1999, p. 17).

116 Coolsma, Van Reenen en Wiering 1999, p. 24; Wiering 1999, p. 9-35.

Effectiviteit van handhavingsstijlen

Het is de vraag welke handhavingsstijl de meest effectieve aanpak vormt van plichtsverzuim. Volgens McCormack is een negatieve reactie onder alle omstandigheden vereist. Plichtsverzuim dat geen correctie tot gevolg heeft, wordt geaccepteerd gedrag (het 'normed corruption-model').[117] Plichtsverzuim daarentegen dat consequent leidt tot een disciplinaire reactie zal afnemen, op voorwaarde dat de pakkans reëel is. Als dergelijk afkeurend en eventueel bestraffend optreden maar lang genoeg wordt volgehouden – zo nodig meerdere jaren – zal de omvang van het geaccepteerde plichtsverzuim tot een minimum worden teruggebracht. Het normed corruption-model deelt plichtsverzuim onder in drie categorieën al naar gelang de reactie daarop: plichtsverzuim dat wordt toegestaan (normed corruption), plichtsverzuim waartegen disciplinaire maatregelen worden genomen en plichtsverzuim dat tevens strafrechtelijk wordt aangepakt.

In een onderzoek van Huberts, Kaptein en Lasthuizen is met gebruikmaking van een enquête onder politiefunctionarissen in vijf politiekorpsen de invloed onderzocht van drie kenmerken van leiderschap op het plaatsvinden van twintig typen normovertredingen in de perceptie van ruim drieduizend respondenten.[118] Deze drie kenmerken bestaan uit ten eerste het vervullen van een voorbeeldfunctie, ten tweede striktheid, dat zich uit in het duidelijk maken wat juist en onjuist gedrag is, aanspreken van medewerkers op normovertredingen en zonodig correctie en sanctionering hiervan en ten derde openheid en het bewerkstelligen van een open werksfeer waarin medewerkers integriteitsdilemma's aan de orde durven stellen, voor fouten uitkomen en medewerkers elkaar aanspreken op normovertredend gedrag. Deze drie kenmerken komen eveneens in het landelijk beleid naar voren.[119]

Uit de resultaten van het onderzoek bleek dat de mate van invloed op de gepercipieerde omvang van de normovertredingen per leiderschapskenmerk verschilt. Het vervullen van een voorbeeldfunctie bleek geen invloed te hebben op het plaatsvinden van drie typen normovertredingen (het aannemen van giften, verspilling van bedrijfsmiddelen en diefstal van in bewaring genomen goederen). Openheid beperkte niet het plaatsvinden van zes normovertredingen (waaronder interne diefstal, het aannemen van giften en misbruik van informatie). Striktheid van een leidinggevenden bleek op de omvang van alle normovertredingen effect te hebben. Dit

117 McCormack 1996, p. 241 e.v.

118 Huberts, Kaptein en Lasthuizen 2004.

119 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2, p. 16.

betekent dat respondenten met een leider die een strikte benadering had op het gebied van normen en normovertredingen minder normovertredingen in hun werkomgeving rapporteerden dan respondenten met een niet-strikte leidinggevende. Striktheid had een relatief sterk effect op interne fraude en diefstal, aannemen van giften, misbruik van informatie, ongewenste omgangsvormen en verspilling en misbruik van bedrijfsmiddelen en -goederen. Striktheid had een relatief klein effect op disproportioneel geweldsgebruik en onjuist rapporteren in proces-verbaal. Een strikt optreden heeft kennelijk minder grote invloed op normovertredingen die gericht zijn op het behalen van resultaat. Aangezien het politietuchtrecht onderdeel uitmaakt van een strikte benadering, wijzen deze onderzoeksresultaten uit dat het een rol van belang kan spelen in het waarborgen van integriteit. Het onderzoek ging echter niet in op de vraag in welke mate leidinggevenden in werkelijkheid strikt optreden tegen de genoemde normovertredingen. Deze studie heeft tot doel inzicht te geven in de reactie die volgt op de verschillende vormen van plichtsverzuim.

Welke factoren zijn van invloed op de afdoening van plichtsverzuim?

Studies over werknemerscriminaliteit en normovertredingen binnen de politie gaan vooral over verschijningsvormen en oorzaken.[120] Slechts enkele onderzoeken betreffen tevens de reactie op normovertredingen en de factoren die de reactie beïnvloeden.[121] In de literatuur wordt aangenomen dat een veelheid aan factoren de afdoening van normovertredingen beïnvloedt. Deze factoren zijn onder te verdelen naar factoren op organisatieniveau en factoren op casusniveau.

Een bepalende factor op organisatieniveau betreft de grootte van de organisatie. Zo bleek dat grote gemeenten ambtenaren eerder een sanctie opleggen dan kleinere gemeenten. Tegelijkertijd beperken de grote gemeenten zich veelal tot het toepassen van schriftelijke berispingen en ontslag. "De overige gemeenten sanctioneren minder en, voorzover zij wel sanctioneren, maken zij daarbij veel meer gebruik van de overige vormen van sancties."[122] Ook Cools kent de grootte van het bedrijf betekenis toe, maar acht daarnaast tevens andere factoren relevant, zoals het mensbeeld, het criminaliteitsbeeld en het maatschappijbeeld binnen de organisatie.[123] Verder is ook de

120 Zie voor een chronologisch literatuuroverzicht Punch 1996, p. 50-53 (organisatie en criminaliteit) en Newburn 1999 (politiële deviantie).

121 Cools geeft een overzicht van onderzoeken naar disciplinair sancties in bedrijven, p. 143-148 (Cools 1994).

122 Niemeijer, Huisman en Beijers 1997, p. 35.

123 Cools 1994, p. 122.

aard van interne verhoudingen van belang. In een hiërarchische bevelsorganisatie zoals het Amsterdamse gemeentekorps in de jaren voor de Tweede Wereldoorlog legde de korpschef vermoedelijk honderden disciplinaire sancties per jaar op. Veel meer gedragingen kwamen in aanmerking voor sanctionering dan tegenwoordig het geval is, zoals het onnodig met een collega samenlopen, onnodige gesprekken voeren, het dragen van de verkeerde kleur schonen, het niet op tijd op een controlepunt aanwezig zijn en ongepaste uitdrukkingen tegen burgers of superieuren.[124] Toentertijd vormde het tuchtrecht derhalve een belangrijk instrument om veelvuldige en minder ernstige normovertredingen te corrigeren. Onderzoek heeft reeds aangetoond dat het tuchtrecht heden ten dage niet meer in die mate wordt toegepast, maar nog onbekend is met welk oogmerk het vandaag de dag nog wel wordt aangewend.

De factoren op casusniveau hebben betrekking op het morele oordeel van de leidinggevende, de aard van de normovertreding en de kenmerken van de overtreder. Om te beslissen tot het opleggen van een sanctie, moet het sanctionerende orgaan de normovertreding afkeuren en als ongewenst beschouwen. Of een normovertreding wordt gesanctioneerd, wordt onder meer bepaald door het morele oordeel van de leidinggevende.[125] Leidinggevenden ervaren niet alle normovertredingen als problematisch en hebben derhalve niet altijd de wens daartegen corrigerend op te treden. Sommige normovertredingen aanvaarden zij als ingecalculeerd bedrijfsmatig risico of sociaal gebruik.[126] Verschillende leidinggevenden kunnen dezelfde gedraging verschillend interpreteren: de ene vindt hem afkeurenswaardig, de ander acceptabel. Voorts kunnen leidinggevenden er oneigenlijke motieven op na houden om een normovertreding te tolereren, zoals angst voor onrust binnen de groep of angst voor beschadiging van de eigen positie.[127]

Het ligt voor de hand dat de ernst van de normovertreding van invloed is op de afdoening ervan. De kwalificatie van ernst is weer afhankelijk van het morele oordeel van degene die op de normovertreding moet reageren. Ernst kan afhangen van de toegebrachte materiële of andersoortige schade, maar ook in de organisatiegraad van het gedrag of de herhaling.[128] Ten slotte blijkt de relatie tussen de normovertreding en de aard van de functie

124 Bodde 1993.

125 Kappeler, Sluder en Alpert 1998, p. 19.

126 Hes en De Jonge 1988, p. 3.

127 Van Ruth en Gunther Moor 1997, p. 231.

128 Hes en De Jonge 1988; Van Hoek en De Savornin Lohman 1990; Cools 1994 (Max Plancke-onderzoek p. 145); Van den Heuvel, Huberts en Verberk 1999, p. 25.

relevant.[129] Iemand die een zeer gevoelige informatiepositie bekleedt, heeft een des te grotere verantwoordelijkheid om informatie volgens de regels te beheren. Volgens Barker en Carter wordt de ernst van de normovertreding voor een belangrijk deel bepaald door het oogmerk dat de betrokkene had toen hij de normovertreding beging. Het opzettelijk overtreden van regels rechtvaardigt een sanctie. Maar wanneer de normovertreding voortkomt uit onzorgvuldigheid of schuldige nalatigheid, dan moet de reactie liggen in training of begeleiding.[130] De positie van de betrokkene in de organisatie houdt verband met zijn functie, zijn vervangbaarheid, zijn inzet, zijn ervaring, de lengte van het dienstverband, zijn deskundigheid. Hoe groter de betekenis van de betrokkene voor de organisatie, hoe terughoudender de organisatie optreedt bij een normovertreding, die conclusie wordt in alle bestudeerde onderzoeken getrokken.[131]

De onderzoeken over reacties op normovertredingen betreffen veelal specifieke typen normovertredingen of normovertredingen binnen commerciële bedrijven. Over de rol van het tuchtrecht als reactie op plichtsverzuim is nagenoeg niets bekend. Deze studie wil in die lacune voorzien. Het politietuchtrecht is een instrument in handen van het bevoegd gezag van een politiekorps. Of een tuchtrechtelijke sanctie wordt opgelegd of niet, staat geheel ter beoordeling van het bevoegd gezag. Niemand kan een tuchtrechtelijke sanctie afdwingen. Het is dan ook de vraag hoe het bevoegd gezag gebruikmaakt van zijn bevoegdheid en welke factoren de reactie op plichtsverzuim beïnvloeden.

2.5.3 Externe procedures

Naast het tuchtrecht zijn er andere procedures die voorzien in beoordeling en zo nodig correctie van gedragingen van de politieambtenaar. Kenmerkend voor deze procedures is dat zij direct toegankelijk zijn voor burgers, in tegenstelling tot het politietuchtrecht. Burgers kunnen op drie manieren een politieambtenaar aanklagen: zij kunnen een klacht indienen bij de politie, zich wenden tot de Nationale ombudsman en bij het vermoeden van een strafbaar feit kunnen zij aangifte doen. Een klacht wordt, na een bemiddelingsfase, voorgelegd aan een onafhankelijke klachtencommissie (art. 61 e.v. Politiewet 1993). De klachtenregelingen van de korpsen beogen

129 Hes en De Jonge 1988; Van den Heuvel, Huberts en Verberk 1999, p. 64.

130 Barker en Carter 1994, p. 23.

131 Hes en De Jonge 1988; Van Hoek en De Savornin Lohman 1990; Cools 1994, p. 185.

de onafhankelijkheid van de commissieleden zo goed mogelijk te waarborgen.[132] De commissie adviseert de korpsbeheerder over de afdoening van de klacht. De Nationale ombudsman geeft een onafhankelijk oordeel over de behoorlijkheid van de gedraging in kwestie. Hij rekent een onbehoorlijke gedraging het betreffende bestuursorgaan toe en gaat niet in op de individuele verwijtbaarheid van een politieambtenaar. Of er op basis van een aangifte strafrechtelijk onderzoek wordt verricht, beslist het OM. De uitkomsten van de klachtprocedure, het rapport van de Nationale ombudsman en het strafrechtelijke traject kunnen voor de korpsleiding aanleiding vormen tot het treffen van interne maatregelen. Het doel van de klachtprocedure en de procedure van de Nationale ombudsman is onder meer het leveren van een bijdrage aan de kwaliteit van de politie. Het strafrecht dient echter meer het algemeen maatschappelijk belang. Het strafrecht is dan ook niet de meest aangewezen procedure om te worden ingezet om idealen van integriteitsbeleid te verwezenlijken.[133]

2.5.4 Bevindingen

Interne normhandhaving omvat zowel de preventie van normovertredingen door het bevoegd gezag als de reactie op normovertredingen, waaronder de tuchtrechtelijke sanctionering van plichtsverzuim. Situationele preventie heeft tot doel vermindering van de gelegenheid tot het plegen van normovertredingen, zoals bijvoorbeeld een goede informatiebeveiliging misbruik van informatie moet voorkomen. Voor normhandhaving zijn eenduidige, kenbare en handhaafbare normen van groot belang. Normen die met consensus van de groep in het kader van gedragscodes totstandkomen, worden niet met het oog op handhaving vastgesteld. Sommige auteurs zijn voorstander van duidelijke op schrift gestelde richtlijnen die zich goed lenen voor handhaving.

De reactie op plichtsverzuim kan zich richten op de inrichting van de organisatie en op het individu, waarmee niet alleen gedragsverandering van de betrokkene maar ook een generaal preventief effect beoogd wordt. Er zijn verschillende op het individu gerichte reacties in het kader van personeelszorg mogelijk. Een tuchtrechtelijke sanctie is vanwege het repressieve karakter te zien als het ultimum remedium hiervan. Er zijn twee handhavingsstijlen te onderscheiden. De coöperatieve handhavingsstijl

132 Klagen bij de politie 1998, p. 25.
133 Doorenbos 1998, p. 346.

staat in het teken van overreding en herstel van vertrouwen als reactie op een normovertreding. De repressieve handhavingsstijl kenmerkt zich door duidelijke normen en correctie of sanctionering als reactie op een normovertreding. De literatuur maakt melding van onderzoek waaruit blijkt dat de repressieve handhavingsstijl effectiever is. Naast of in plaats van een tuchtrechtelijke sanctie kan ook worden gekozen voor een strafrechtelijke aanpak. Praktijkonderzoek heeft uitgewezen dat de wijze van afdoening van plichtsverzuim onder meer wordt beïnvloed door de grootte van de organisatie, het morele oordeel van de leidinggevende, de ernst van het plichtsverzuim en de kenmerken van de overtreder.

2.6 Doelstelling van het politietuchtrecht

In paragraaf 2.2 is geconstateerd dat de wetgever het ambtenarentuchtrecht zonder begeleidend commentaar heeft ingesteld. Daardoor is onbekend met welk doel dit is gebeurd. Vervolgens is in paragraaf 2.3 vastgesteld dat het landelijk integriteitsbeleid met betrekking tot de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder het tuchtrecht niet noemt. Uit het integriteitsbeleid is derhalve niet af te leiden welke doelstelling de huidige wetgever het tuchtrecht toekent. Daarom zal de doelstelling van het tuchtrecht worden afgeleid uit het karakter van het tuchtrecht en de inzichten omtrent de reactie op normovertredingen aan de literatuur ontleend.

Kwaliteit: professionaliteit, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid

In algemene termen beoogt tuchtrecht de kwaliteit van de groep te waarborgen. Omdat het politietuchtrecht onlosmakelijk is verbonden met de hoedanigheid van ambtenaar, ziet het in de eerste plaats op de uitoefening van de functie. Het heeft tot doel de professionaliteit van het politieoptreden te verzekeren.[134] De professionaliteit beslaat gedragingen in de functie-uitoefening die aan bepaalde standaarden moeten voldoen. Voor wat betreft het morele element van de functie-uitoefening speelt de beroepsethiek een normerende rol.[135] Toepassing van het tuchtrecht kan een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van beroepsethische normen, mits de overwegingen die leiden tot een sanctiebesluit kenbaar zijn.

134 De Centrale Raad van Beroep stelde ook de functie-uitoefening als voornaamste doelstelling van het tuchtrecht: "Disciplinaire strafoplegging is primair gericht op het verzekeren en/of herstellen van een correcte uitoefening van de functie en (daarmee) van de publieke taak waarvoor het betrokken overheidsorgaan verantwoordelijk is" (CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143).

135 Van Reenen en Kaptein 1998.

In de tweede plaats richt het tuchtrecht zich op de interne orde van de organisatie. Vanuit het oogpunt van de vertrouwensrelatie die bestaat tussen de medewerker enerzijds en het bevoegd gezag en zijn collega's anderzijds, is betrouwbaarheid de belangrijkste eis die het bevoegd gezag aan de medewerkers stelt. Het bevoegd gezag draagt verantwoordelijkheid voor het functioneren van zijn medewerkers en moet ervan op aan kunnen dat zij loyaal zijn aan de korpsdoelen, zorgvuldig optreden, de algemene middelen gebruiken overeenkomstig hun bestemming en respect tonen naar collega's. Het tuchtrecht heeft dus tot doel het waarborgen van een goed functionerende organisatie van betrouwbare medewerkers.

In de derde plaats is aan de orde gekomen dat wanneer het algemeen belang gebaat is bij de kwaliteit van de groep, het tuchtrecht zich tot het privé-leven van de groepsleden kan uitstrekken. De hoge integriteitseisen die aan de politie worden gesteld en haar algemeen rechtshandhavende taak leiden ertoe dat het politietuchtrecht aangewend kan worden als correctie op plichtsverzuim in de privé-sfeer. Iemand die in functie de wet handhaaft en deze in privé-tijd aan zijn laars lapt, schaadt de geloofwaardigheid van de politie en van zichzelf. Het tuchtrecht heeft derhalve tot doel de geloofwaardigheid van politiefunctionarissen te verzekeren.

Functies van politietuchtrecht

Los van de doelstelling van het tuchtrecht, kunnen functies van het tuchtrecht worden onderscheiden. De interne functie, gericht op het belang van de groep, is te onderscheiden van de externe functie, gericht op het belang van de buitenwereld.[136] Een interne functie kan zijn dat toepassing van het tuchtrecht bijdraagt aan het ethisch bewustzijn van de groep en de normstelling. Daarnaast zijn gedragsverandering en het verwijderen van een ambtenaar die een veiligheidsrisico vormt interne functies van het politietuchtrecht. De externe functie is het herstel van het publieke vertrouwen in een professionele, betrouwbare en geloofwaardige politie (algemeen) en ingeval er sprake is van een slachtoffer of benadeelde, genoegdoening (specifiek).

Het tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen voorziet in toezicht op en correctie van de beroepsuitoefening door zelfstandigen. Zij zijn verder over het algemeen geen verantwoording schuldig ten aanzien van hun handelen, behalve dan informeel ten opzichte van samenwerkende collega's. Binnen een overheidsorganisatie is dit anders, omdat ambtenaren

136 Doornbos en De Groot-van Leeuwen 1997, p. 16.

binnen de aanwezige hiërarchische verhoudingen zich altijd moeten kunnen verantwoorden ten opzichte van hun meerdere, die verantwoordelijkheid draagt voor het functioneren van zijn medewerkers. Een leidinggevende kan daartoe toezicht uitoefenen en over instrumenten beschikken om dit functioneren te sturen. Hiërarchiek tuchtrecht zoals het politietuchtrecht dat wordt toegepast door het kader van de ambtelijke organisatie heeft dan ook deels een andere strekking dan het tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen. Het tuchtrecht vormt een controle en correctie-instrument voor leidinggevenden. Het heeft dus een puur interne werking; een onafhankelijke toepassing is niet vereist. Het tuchtrecht neemt een bijzondere plaats in onder de sturingsinstrumenten, omdat het een sanctiesysteem inhoudt dat leedtoevoeging beoogt. Het krijgt hiermee een ethisch element, een uitdrukking van morele afkeuring van ongewenste gedragingen. In dat opzicht vervult het tuchtrecht een belangrijke symboolfunctie: het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie bestempelt de betreffende gedraging als ongewenst en verwijtbaar. Dit heeft een heel andere lading dan het opleggen van maatregelen omwille van het bedrijfsbelang.

Rechtsbescherming

Het is de vraag of het politietuchtrecht naast het creëren van de bevoegdheid tot het opleggen van sancties ook voorziet in rechtsbescherming van de ambtenaar. Het is de vraag welke rechtsbeginselen en rechtsregels het rechtssubject bescherming bieden tegen een al te grote bemoeienis van de meerdere in zijn streven naar een professionele en integere organisatie. In zijn algemeenheid stellen dat de 'relatief lichte' tuchtrechtelijke sancties minder aandacht voor rechtsbeschermende bepalingen rechtvaardigen,[137] doet geen recht aan de machtspositie die een werkgever jegens een werknemer inneemt en de zwaarte van een sanctie als ontslag. De summiere opdracht in de Ambtenarenwet geeft geen aanzet tot het regelen van de rechtspositie van de ambtenaar in een tuchtrechtelijke procedure.

Een tuchtrechtelijk sanctiebesluit valt onder de werking van de Algemene wet bestuursrecht, zodat de tuchtrechtelijke procedure volgens de voorschriften van deze wet verloopt. Bestuursrechtelijke bepalingen normeren niet alleen de voorbereiding, maar tevens de inhoud en de inrichting van het sanctiebesluit. Zowel het materiële als het formele politietuchtrecht zijn derhalve bestuursrechtelijk gekleurd. In deze studie wordt gekeken hoe bestuursrechtelijke voorschriften worden vertaald naar het tuchtrecht. Daarbij is het de vraag of de Awb voldoet als wet die de contouren aangeeft

137 Zie Hazewinkel-Suringa en Remmelink 1996, p. 33.

van het tuchtrecht, aangezien de Awb primair is bedoeld om de relatie tussen overheidsorganen en burgers te regelen. De relatie tussen een ambtenaar en het bevoegd gezag neemt daarin een bijzondere plaats.

2.7 Evaluatie

Tuchtrecht is sanctierecht van een groep. Kenmerk van tuchtrecht is dat de sanctiebevoegdheid gebaseerd is op een open normstelling. Deze open norm moet verder inhoud krijgen in de praktijk. Het politietuchtrecht is een vorm van ambtenarentuchtrecht. Het is verbonden aan de rechtspositie van de politieambtenaar en wordt toegepast door een hiërarchisch meerdere. Het politietuchtrecht functioneert derhalve in de context van de relatie van werkgever en werknemer, met andere woorden: van bevoegd gezag en ambtenaar.

De overheid heeft de afgelopen tien jaar in het kader van het integriteitsbeleid meerdere instrumenten in het leven geroepen om de integriteit van de overheid te waarborgen. Deze zijn wettelijk vastgelegd in de rechtspositie van ambtenaren. Daarmee beoogt de overheid de positie van de ambtenaar een nieuwe, eigentijdse inhoud te geven. Daarnaast is er een wetsvoorstel dat de plicht van de verschillende overheidsorganisaties om zelf integriteitsbeleid te formuleren wettelijk vastlegt.

Het landelijk integriteitsbeleid stelt preventie voorop. Voor de reactie op normovertredingen is nauwelijks aandacht. Sinds de minister van Binnenlandse Zaken in 1995 specifiek aan de politiekorpsen de opdracht heeft gegeven een bureau in te stellen voor het verrichten van onderzoeken naar normovertredingen (de Bio's), is het aspect van interne onderzoeken en afdoeningen van plichtsverzuim vrijwel onbelicht gebleven. De rol van het tuchtrecht is niet nader omschreven, kennelijk omdat de centrale overheid zich niet wil mengen in de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid om het tuchtrecht toe te passen. De doelstelling van het politietuchtrecht is dan ook niet op te maken uit het landelijk integriteitsbeleid voor de politie.

Er zijn twaalf typen normovertredingen onderscheiden die mogelijk binnen de politie voorkomen. Deze twaalf typen vallen uiteen in drie hoofdcategorieën, te weten normovertredingen in de functie-uitoefening, normovertredingen in relatie tot het bevoegd gezag dan wel collega's en normovertredingen in de privé-sfeer. Omdat lang niet alle normovertredingen ter kennis komen van leidinggevenden en de politie alleen die gevallen registreert die leiden tot een intern onderzoek, is het vrijwel onmogelijk een

goede inschatting te maken van de daadwerkelijke omvang van normovertredingen.

De toepassing van het tuchtrecht vormt een onderdeel van de interne normhandhaving, waaronder wordt verstaan het door het bevoegd gezag bevorderen dan wel bewerkstelligen van normconform gedrag van politieambtenaren. Hieronder valt ook preventie, maar deze studie gaat in op de repressieve kant van handhaving. In de literatuur wordt betoogd dat handhaving gebaat is bij heldere en op schrift gestelde normen. Het politietuchtrecht kent echter geen codificatie van normen. Het is dan ook de vraag welke normen in de praktijk worden gehandhaafd. De reactie op een normovertreding kan zich afspelen op organisatieniveau en individueel niveau. Maatregelen op organisatieniveau behelzen aanpassing van procedures of het inbouwen van meer controlemogelijkheden. De reactie die gericht is op de overtreder kan het karakter hebben van een waarschuwing, begeleiding, situationele preventie en een tuchtrechtelijke sanctie. Vanwege het leedtoevoegende karakter vormt de tuchtrechtelijke sanctie het sluitstuk van de repressieve handhaving op individueel niveau. Al naar gelang het bevoegd gezag meer gericht is op samenwerking en afstemming wordt gesproken van een coöperatieve handhavingsstijl. Al naar gelang het bevoegd gezag meer gericht is op sanctionering en dwang wordt gesproken van een repressieve handhavingsstijl. Onbekend is vooralsnog welke handhavingsstijl binnen de politie de boventoon voert.

De doelstelling van het tuchtrecht is in het algemeen het bewaken van de kwaliteit van de groep. De doelstelling van het politietuchtrecht is door de wetgever niet expliciet vermeld. Uit het karakter van het tuchtrecht vloeit voort dat het tot doel heeft de professionaliteit, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van de politie te waarborgen. De professionaliteit heeft voornamelijk betrekking op de functie-uitoefening, de betrouwbaarheid ziet primair op de relatie tussen enerzijds de ambtenaar en anderzijds het bevoegd gezag en de collega's en de geloofwaardigheid heeft vooral betrekking op de persoonlijke moraal van de politieambtenaar die mede tot uiting komt in zijn privé-gedrag.

Hoofdstuk 3

Materieel politietuchtrecht: de sanctionering van plichtsverzuim

3.1 Inleiding

In dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen materieel tuchtrecht en formeel tuchtrecht. Formeel tuchtrecht betreft de procedurele aspecten van de totstandkoming van een sanctiebesluit, de inhoud van het sanctiebesluit en de mogelijkheden daartegen in rechte op te komen. Materieel tuchtrecht omvat primair de inhoud van de tuchtnorm, dat wil zeggen de omschrijving van de open norm die de grondslag vormt voor tuchtrechtelijke sanctionering. Tevens behelst het de rechtssubjecten die onder de werking van het tuchtrecht vallen en de tuchtrechtelijke sancties.

Paragraaf 3.2 noemt de typen ambtenaren voor wie het tuchtrecht geldt en bepaalt op basis van wettelijke regelingen wie het bevoegd gezag is op het punt van tuchtrechtelijke sanctietoepassing ten aanzien van deze ambtenaren.

Voordat het bevoegd gezag een sanctiebesluit neemt, dient het zich af te vragen of de ambtenaar een norm heeft overtreden en zo ja welke norm dit is en of de normovertreding te kwalificeren is als plichtsverzuim. Het plichtsverzuim is een open norm. Het toepassingsbereik hiervan wordt behandeld in paragraaf 3.3.

In paragraaf 3.4 wordt de open en onbepaalde norm van plichtsverzuim nader ingevuld. Hiervoor wordt houvast gezocht in verschillende geschreven regelingen en ongeschreven normen die relevant zijn voor het politiewerk en de politieorganisatie. Daarnaast is de rechtspraak een belangrijke rechtsbron, reden om de invulling van de tuchtnorm in de jurisprudentie te bestuderen. In dit hoofdstuk wordt niet beoogd te komen tot nieuwe gedragsregels of kernnormen voor de politie, aangezien er al meerdere regelingen en gedragscodes bestaan die in deze behoefte kunnen voorzien.

Het doel is wel een normatief kader te construeren dat aangeeft welke normen met behulp van het tuchtrecht kunnen worden gehandhaafd.

In paragraaf 3.5 wordt bekeken wat de inhoud is van de term plichtsverzuim en welke gedragingen daaronder zijn te brengen. Ook komen mogelijke rechtvaardigingsgronden onder de aandacht. Voor de bevoegdheid tot het opleggen van een sanctie is de aanwezigheid van schuld in de zin van verwijtbaarheid van de betrokkene een voorwaarde. Als er sprake is van verwijtbaar plichtsverzuim, kan het bevoegd gezag in principe overgaan tot het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie.

In paragraaf 3.6 komen de tuchtrechtelijke sancties aan bod. Na een beschrijving van en een toelichting op de sancties, wordt bepaald wat het strafdoel is van de sancties.

Terminologie

Het Besluit algemene rechtspositie politie hanteert het begrip 'straffen', dat niet veranderd is sinds de eerste Ambtenarenwet uit 1929. Inmiddels is het ambtenarentuchtrecht procedureel ingebed in het bestuursrecht, dat in het algemeen de term 'sanctie' hanteert. Niet elke sanctie heeft een punitief, dat wil zeggen leedtoevoegend karakter, terwijl dat wel geldt voor elke straf. De term 'straf' heeft een meer strafrechtelijke klank. Vanwege het eigen karakter van de tuchtrechtelijke sancties dat niet uitsluitend punitief is en de procedurele inbedding in het bestuursrecht, is de term sanctie geschikter in de context van tuchtrecht.[1] In deze studie wordt dan ook uitgegaan van de term sanctie, tenzij (vrijwel) letterlijk verwezen wordt naar een citaat of wetstekst waarin de term straf wordt gebruikt.

3.2 De politieambtenaar als tuchtrechtelijk rechtssubject

In deze paragraaf wordt bekeken op welke personen het politietuchtrecht toepasbaar is. Daartoe worden niet alleen de verschillende typen ambtenaren belicht, maar wordt ook bekeken welke het bevoegd gezag is dat tot het opleggen van een disciplinaire sanctie kan overgaan.

1 Ook Leijten vindt dat de term (tucht)sanctie meer recht doet aan het eigen karakter daarvan (Leijten 1991, p. 392-393).

3.2.1 Verschillende typen politieambtenaren

Artikel 76 Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) bepaalt dat 'de ambtenaar' onderworpen is aan het disciplinaire sanctiestelsel. De betekenis van 'ambtenaar' verschilt per wettelijke regeling. Ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet is "degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn" (art. 1 lid 1 Ambtenarenwet). Tot de openbare dienst behoren alle diensten en bedrijven door de staat en de openbare lichamen beheerd (art. 1 lid 2 Ambtenarenwet). Degene met wie een arbeidsovereenkomst naar burgerlijk recht is gesloten, is geen ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet (art. 1 lid 2 en 3 Ambtenarenwet). Het Barp verstaat onder 'ambtenaar':

> "de adspirant, de ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, de ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie, de bijzondere ambtenaar van politie en de vakantiewerker" (art. 1 lid 1 sub i Barp).

Voorafgaande aan deze bepaling zijn deze verschillende typen ambtenaren toegelicht (art. 1 lid 1 sub b tot en met f Barp). Het Barp verwijst ten aanzien van de ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, de ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken en de bijzondere ambtenaar van politie (art. 1 lid 1 sub c, d en e Barp) naar respectievelijk artikel 3 lid 1 sub a en b Politiewet en artikel 3 lid 2 Politiewet 1993. Inhoudelijk voegt artikel 3 Politiewet 1993 niets toe aan de bepaling in het Barp, maar het maakt wel duidelijk dat de ambtenaren op wie het Barp doelt dezelfde zijn als de ambtenaren op wie de Politiewet 1993 van toepassing is. Adspiranten en vakantiewerkers nemen in die zin een aparte positie in, dat hun rechtspositie wel volgens het Barp is geregeld, maar zij niet onder de werking van de Politiewet 1993 vallen.

Adspiranten zijn als zodanig aangesteld door het bevoegd gezag en toegelaten tot een initiële opleiding, dat wil zeggen een speciaal aangewezen opleiding voor ambtenaren van politie gericht op de voorbereiding van de uitoefening van algemene politietaken (art. 1 lid 1 sub b Barp jo art. 1 sub c Wet op het LSOP en het politieonderwijs). Adspiranten zijn al tijdens de opleiding in dienst van een politiekorps. Bijzondere ambtenaren van politie zijn de ambtenaren van politie werkzaam bij de Rijksrecherche en de commissarissen van politie toegevoegd aan de procureur-generaal (art. 3 lid 2 jo art. 43 Politiewet 1993).

Uitgangspunt van de Politiewet 1993 is dat er slechts één type ambtenaar van politie is met een uniforme rechtspositie.[2] Het onderscheid tussen executieve politieambtenaren en medewerkers in ondersteunende functies is in de formele regelingen zo klein mogelijk gehouden. Dit verschil wordt ook minder strikt nu de opsporing van complexe strafbare feiten vaak specialistische kennis vergt van bijvoorbeeld economen, juristen en informatici en zij als 'ondersteunende' ambtenaren opsporingsbevoegdheden verkrijgen en executieve taken vervullen. Anderzijds zijn er executieve ambtenaren die belast zijn met taken met een minder executief karakter, bijvoorbeeld op het terrein van management en beleid. Het dragen van een rang is in theorie dan ook niet voorbehouden aan executieve medewerkers, maar komt elke ambtenaar van politie toe die is belast met de opsporing van alle strafbare feiten (art. 1 Besluit rangen politie). De hoogste rang is de rang van hoofdcommissaris, de laagste is de rang van adspirant. De rangen zijn verbonden aan bepaalde functies (art. 2 Besluit rangen politie). De ambtenaren van politie in de rang hoger dan surveillant en de bijzondere ambtenaren van politie zijn uitgerust met een korte wapenstok, de pepperspray en een pistool (art. 1 sub b jo art. 2 lid 1 Bewapeningsregeling politie).

Surveillanten van politie vervullen, hoewel zij zijn aangesteld als executief ambtenaar, niet de gehele politietaak en zij dragen geen vuurwapen. Surveillanten verrichten eenvoudige politiewerkzaamheden waarvoor geen gespecialiseerde kennis nodig is.[3] De functie van surveillant is begin jaren negentig van de vorige eeuw in het leven geroepen om in korte tijd meer 'blauw' op straat te krijgen.

Buitengewone opsporingsambtenaren genoemd in artikel 142 Sv, hebben weliswaar (beperkte) opsporingsbevoegdheid, maar zijn geen ambtenaren van politie. Dus noch de Politiewet 1993, noch het Barp zijn op hen van toepassing. Buitengewone opsporingsambtenaren worden door de minister van Justitie of bij bijzondere wetten aangewezen en zijn werkzaam bij andere overheidsorganisaties dan de politie. In de bijzondere wetten zijn de strafbare feiten waarvoor de opsporingsbevoegdheid geldt met name genoemd.

De vrijwillige ambtenaar van politie

De vrijwillige politieambtenaar wordt in de Politiewet 1993 weliswaar geschaard onder het begrip 'ambtenaar van politie' (art. 3 lid 1 sub c Politiewet 1993), maar zijn rechtspositie is ingevolge artikel 5 Politiewet 1993 geregeld

2 TK 1991/92, 22 562, nr. 3, p. 35 (MvT).

3 Elzinga, Van Rest en De Valk 1995, p. 47-49.

in het Besluit rechtspositie vrijwillige politie. De vrijwilliger wordt in beperkte mate ingezet om taken te vervullen zoals beschreven in het Besluit taken vrijwillige ambtenaren van politie.[4] Hij heeft aanstelling in deeltijd en vormt een aanvulling op de gewone politiecapaciteit.[5] De vrijwilliger is, niet anders dan de reguliere executieve politieambtenaar, belast met de opsporing van strafbare feiten (art. 141 Sv sub b jo art. 3 Politiewet 1993) en is in dienst van een regionaal politiekorps. De aanstellingsregeling van de vrijwillige ambtenaar van politie (in opleiding) komt overeen met de regeling van de adspirant en de executieve politieambtenaar, inclusief het antecedentenonderzoek (artt. 2 tot en met 7 Besluit rechtspositie vrijwillige politie).

Het Besluit rechtspositie vrijwillige politie bevat een enigszins van het Barp afwijkende regeling voor disciplinaire sanctietoepassing. De grond voor disciplinaire strafoplegging komt overeen met het Barp, maar de sancties beperken zich tot schriftelijke berisping, schorsing en ontslag (art. 27 lid 1 Besluit rechtspositie vrijwillige politie). De reden hiervoor is dat de andere sancties verband houden met de werkbelasting en salariëring van politieambtenaren met een reguliere aanstelling.

De vakantiewerker

De relatie van het bestuursorgaan tot de ambtenaar is publiekrechtelijk van aard. Dit betekent dat de rechtspositie is geregeld door formele wetten of door regelingen die op formele wetten zijn gestoeld. De Ambtenarenwet laat de mogelijkheid open om naast de ambtenaar iemand aan te stellen naar burgerlijk recht (art. 1 lid 3 Ambtenarenwet). Het Barp verstaat onder het begrip 'ambtenaar' ook de vakantiewerker: een scholier of student die ten tijde van onderbreking van zijn opleiding wegens vakantie voor een periode van ten hoogste acht weken is aangesteld voor het verrichten van ondersteunende werkzaamheden (art. 1 lid 1 sub f en i Barp). Daarmee is het politietuchtrecht in principe eveneens op de vakantiewerker van toepassing.

De ratio achter de bepaling om de vakantiewerker als ambtenaar aan te merken is onduidelijk, aangezien zijn rechtspositie uit de aard van zijn korte aanstelling fundamenteel verschilt van de aanstelling van andere ambtenaren van politie die is gericht op de lange termijn. Het praktische belang van het tuchtrecht voor de vakantiewerker is dan ook zeer beperkt, omdat een disciplinaire procedure over het algemeen langer zal duren dan de periode van de aanstelling van een vakantiewerker. Mocht er sprake zijn van plichts-

4 Stb. 1994, 341.

5 Elzinga, Van Rest en De Valk 1995, p. 50.

verzuim gepleegd door een vakantiewerker, dan kan hij zonodig voor de overige duur van zijn aanstelling bij wijze van ordemaatregel worden geschorst. Het Barp bepaalt dat de vakantiewerker is aangesteld voor ondersteunende werkzaamheden. Dit impliceert dat hij geen functie zal bekleden met beschikking over bijzondere bevoegdheden en de daarmee gepaard gaande integriteitsrisico's, bijvoorbeeld vanwege toegang tot grote geldbedragen of vertrouwelijke informatie.

Het Barp zwijgt over de positie van uitzendkrachten. Uitzendkrachten staan in een civielrechtelijke arbeidsrelatie tot het politiekorps en vallen daarom buiten de tuchtregeling van het Barp. Doordat aan uitzendkrachten niet dezelfde aanstellingseisen worden gesteld als aan gewone politieambtenaren en zij niet worden gescreend, zijn zij omwille van de kwaliteit en integriteit van de politieorganisatie slechts beperkt inzetbaar.

3.2.2 De aanstelling als politieambtenaar

Het publiekrechtelijke rechtskarakter van het ambtenaarschap komt tot uiting in de eenzijdige vaststelling door de overheid van arbeidsvoorwaarden in algemene rechtspositievoorschriften en de eenzijdige rechtshandeling tot aanstelling als ambtenaar en ontslag. Het tuchtrecht vormt onderdeel van deze bijzondere rechtspositie en hangt derhalve onlosmakelijk samen met het ambtenaarschap.

Het bevoegd gezag van het bestuursorgaan verricht de eenzijdige rechtshandelingen van aanstelling en ontslag. Hoewel het Barp uitdrukkelijk vermeldt dat zowel de tijdelijke als de vaste aanstelling tot de mogelijkheden behoort, valt uit de aanstellingsregeling van het Barp op te maken dat de vaste aanstelling de norm is binnen de politie. De vaste aanstelling geeft de ambtenaar een sterke rechtspositie en is inherent aan de status van ambtenaar. De gedachte hierachter is dat continuïteit binnen de overheidsdienst gewaarborgd moet zijn, ook bij politieke wisselingen. Het ontheffen van de ambtenaar uit een vaste aanstelling kan alleen op basis van in de wet genoemde gronden en nadat voorgeschreven procedures zijn gevolgd.

De adspirant heeft een aanstelling in tijdelijke dienst voor de tijd van de initiële opleiding (artt. 2 en 3 Barp). Na de opleiding wordt de executieve ambtenaar in tijdelijke dienst aangesteld voor een proeftijd van een jaar (art. 3 lid 2 Barp), waarop in beginsel aanstelling in vaste dienst volgt (art. 3 lid 3 Barp). Maar wanneer de ambtenaar aan het einde van de basisopleiding respectievelijk aan het einde van de proeftijd niet voldoet aan de eisen van

bekwaamheid en geschiktheid, kan hem zonder opzeggingstermijn eervol ontslag worden verleend (art. 89 lid 1 en 2 Barp). Dergelijk ontslag is minder ingrijpend en kan makkelijker worden toegepast dan ontslag uit een vaste dienstbetrekking. Zowel de opleidingsperiode als de proeftijd vormen derhalve een selectieperiode en geven het korps de gelegenheid de personen in kwestie op waarde te schatten.

De ambtenaren aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie komen in principe in vaste dienst van het politiekorps, tenzij zij worden aangesteld voor een proeftijd van een jaar of zich specifieke omstandigheden voordoen: er is sprake van vervanging van een zieke of de werkzaamheden zijn van tijdelijke aard (art. 4 lid 1 Barp). Het bevoegd gezag kan bij gebleken ongeschiktheid tegen het einde van de proeftijd ontslag verlenen (art. 89 lid 3 Barp). De formulering in het Barp wekt de indruk dat een aanstelling in proeftijd voor ambtenaren in ondersteunende functies minder vanzelfsprekend is dan voor executieve ambtenaren.

De bijzondere ambtenaar van politie wordt altijd in vaste dienst aangesteld (art. 5 Barp). Iemand die aangesteld wordt als bijzonder ambtenaar, moet al ruime ervaring hebben opgedaan als executief ambtenaar in een politiekorps (zie ook art. 7 lid 3 Barp). De surveillant van politie krijgt een aanstelling in tijdelijke dienst, waarop in principe geen vaste aanstelling volgt (art. 3 lid 3 en lid 4 Barp). Voor de surveillant gelden afwijkende termijnen voor de proeftijd (art. 3 lid 2 sub a Barp).

In hoofdstuk 2 is beschreven dat de wetgever in de bijzondere integriteitseisen die worden gesteld aan ambtenaren reden ziet de speciale ambtenarenpositie te handhaven en zelfs nieuwe inhoud te geven. Daartoe zijn de laatste jaren meerdere wetswijzigingen doorgevoerd, onder andere op het gebied van screening, nevenwerkzaamheden en de bescherming van de rechtspositie van zogeheten klokkenluiders.

3.2.3 Het bevoegd gezag

Politieambtenaren zijn voor het overgrote deel in dienst van één van de 25 regionale politiekorpsen. Daarnaast bestaat de Nederlandse politie uit het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en het Landelijk selectie en opleidingsinstituut politie (LSOP). De Nationale recherche maakt sinds 2003 deel uit van de KLPD. De Koninklijke Marechaussee vervult tevens politietaken, maar blijft in deze studie buiten beschouwing.

Het uitgangspunt is dat degene die bevoegd is tot aanstelling van de ambtenaar, ook bevoegd is tot ontslag en tot het opleggen van een disciplinaire sanctie. Het personeelsbeleid maakt deel uit van het beheer van het politieonderdeel. Het beheer van een regionaal politiekorps berust bij de korpsbeheerder, die daartoe wordt bijgestaan door de korpschef (art. 24 Politiewet 1993). De ambtenaren in dienst van een regionaal politiekorps worden derhalve benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen door de korpsbeheerder (art. 26 Politiewet 1993). Het beheer van het KLPD berust bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, daarbij bijgestaan door de korpschef (art. 38 lid 3 Politiewet 1993). De ambtenaren van het KLPD worden dus benoemd, bevorderd, geschorst en ontslagen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (art. 42 lid 3 Politiewet 1993). De minister van Justitie is belast met het beheer van de bijzondere ambtenaren van politie (rijksrechercheurs) en heeft de bevoegdheid hen te benoemen, bevorderen, schorsen en ontslaan (art. 43 lid 2 Politiewet 1993). In paragraaf 3.6.2 komt de mogelijkheid tot het mandateren van de sanctiebevoegdheid aan de orde.

De korpschef van een regionaal politiekorps en het lid van de korpsleiding dat in het bijzonder verantwoordelijk is voor de recherchefunctie worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister van Justitie (art. 25 lid 1 Politiewet 1993). De overige ambtenaren die behoren tot de leiding van een regionaal politiekorps en die een functie vervullen die tenminste wordt gewaardeerd met schaal 14, maar in ieder geval de plaatsvervangend korpschef, worden eveneens benoemd bij koninklijk besluit. Dit geldt ook voor de overige ambtenaren van een korps die worden betaald naar schaal 15 of hoger (art. 25 lid 3, art. 52 Politiewet 1993 jo art. 1 Besluit kroonbenoemingen politie). Voor de korpschef van het KLPD geldt een enigszins afwijkende procedure in vergelijking tot zijn collega-korpschefs (art. 42 lid 1 Politiewet 1993).

Het Landelijk selectie en opleidingsinstituut politie (LSOP)

De wet op het LSOP en het politieonderwijs (hierna: wet op het LSOP) bevat een schakelbepaling die onder meer het Barp van overeenkomstige toepassing verklaart op het personeel van het LSOP, zij het dat aanvullende bepalingen voor het LSOP bij algemene maatregel van bestuur gegeven kunnen worden (art. 10 lid 5 wet op het LSOP jo art. 50 lid 1 Politiewet 1993). Tot het personeel van het LSOP worden gerekend de leden van het college van bestuur, de ambtenaren in dienst van het LSOP en de bij het LSOP anders dan met het oog op het ontvangen van onderwijs gedetacheerde ambtenaren

van politie (art. 10 lid 1 wet op het LSOP). De leden van het college van bestuur worden benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit op voordracht van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in overeenstemming met de minister van Justitie. De ambtenaren in dienst van het LSOP worden benoemd, geschorst en ontslagen door het college van bestuur.

3.2.5 Bevindingen

De ambtenaren in dienst van een regionaal politiekorps, de KLPD, het LSOP en de Rijksrecherche vallen onder de werking van het politietuchtrecht. Als ambtenaar worden executieve ambtenaren, ambtenaren met een ondersteunende functie en vakantiewerkers aangemerkt. Voor de vrijwillige politieambtenaar is de grond voor sanctietoepassing identiek, maar is het sanctiearsenaal aanzienlijk beperkter dan in het Barp.

Welk gezag bevoegd is tot het opleggen van tuchtrechtelijke sancties verschilt per politieonderdeel. Als het gaat om politieambtenaren in dienst van een regionaal politiekorps is dit in beginsel de korpsbeheerder. De minister van Justitie is terzake bevoegd ten aanzien van bijzondere ambtenaren van politie werkzaam bij de Rijksrecherche, terwijl voor de KLPD de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bevoegd is. Hogere politiefunctionarissen worden bij koninklijk besluit benoemd, geschorst en ontslagen.

3.3 De tuchtnorm

In deze paragraaf wordt het karakter van de tuchtnorm belicht. Vervolgens wordt bekeken of de tuchtnorm inperking van grondrechten met zich kan brengen, waarbij de nadruk komt te liggen op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. In het verlengde hiervan ligt de inbreuk die op dit grondrecht wordt gemaakt in het kader van het screeningsonderzoek voorafgaande aan de aanstelling als politieambtenaar.

3.3.1 De open norm van plichtsverzuim

Artikel 76 Barp vormt de grondslag voor disciplinaire sanctionering. Het omschrijft het begrip ‘plichtsverzuim’ wat de tuchtnorm is waarmee de

bevoegdheid in het leven wordt geroepen om een tuchtrechtelijke sanctie op te leggen. De tuchtnorm is dus bepalend voor de sanctiebevoegdheid. Daarmee bepaalt de tuchtnorm indirect wat een ambtenaar níet behoort te doen. Het eerste lid vermeldt dat de ambtenaar die zich aan plichtsverzuim heeft schuldig gemaakt disciplinair kan worden gestraft. Het tweede lid van artikel 76 Barp formuleert wat wordt verstaan onder plichtsverzuim.

> Artikel 76 Barp
> 1. De ambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan disciplinair worden gestraft.
> 2. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

Plichtsverzuim houdt volgens artikel 76 Barp in:

- het niet nakomen van opgelegde verplichtingen,
- het overtreden van een voorschrift,
- het doen van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten,
- het nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort te doen.

De sanctiebevoegdheid van artikel 76 Barp is gebaseerd op een open norm, wat kenmerkend is voor tuchtrecht. De begrippen 'verplichtingen' en 'voorschriften' zijn niet nader gedefinieerd, net zomin als 'een goed ambtenaar'. 'Voorschriften' en 'verplichtingen' zijn twee algemene, veelomvattende termen, die veeleer inclusief dan exclusief van aard zijn. Dat het artikel zowel voorschriften als verplichtingen noemt, lijkt niet tot reden te hebben dat zij elk een apart terrein van gedragingen beslaan. Aannemelijker is dat de wetgever hiervoor heeft gekozen uit oogpunt van volledigheid. Verplichtingen vloeien voort uit de voorschriften en uit de hoedanigheid van de ambtenaar. De strekking en de inhoud van voorschriften en verplichtingen zullen niet zelden overeenkomen. Plichtsverzuim heeft niet alleen betrekking op overtreding van geschreven, maar ook van ongeschreven normen. De Nota van toelichting vermeldt het artikel niet.[6] Een goed ambtenaar van

6 Artikel 80 lid 2 ARAR spreekt van 'enig voorschrift', wat toe te schrijven is aan de enigszins verouderde redactie van het artikel. Het kan zonder dat daardoor de betekenis verandert door 'een' worden vervangen. Van Zutphen veronderstelt daarentegen dat door het gebruik van 'enig', de bepaling niet alleen doelt op voorschriften toegesneden op de ambtenaar, maar ook op voorschriften met een algemene gelding (Van Zutphen 1991, p. 390).

de laatste zinsnede kan worden gezien als een geobjectiveerd rolmodel aan de hand waarvan alle denkbare gedragingen getoetst kunnen worden.

Als sanctiegrond is de open norm van plichtsverzuim negatief geformuleerd. Het artikel verschaft het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om sanctionerend op te treden tegen politieambtenaren die zich niet gedragen zoals het betaamt. Vanwege de open norm beperkt de tuchtrechtelijke handhaving zich niet tot wettelijke of geschreven normen, maar kan die zich ook richten op buitenwettelijke, ongeschreven normen. Het politietuchtrecht kent, evenals vele andere vormen van tuchtrecht, geen codificatie van geldende normen. Concretisering van de open norm moet in de praktijk en in de rechtspraak totstandkomen. De zinsnede 'in gelijke omstandigheden' in het tweede lid van artikel 76 Barp geeft aan dat het oordeel of sprake is van plichtsverzuim in grote mate afhangt van de omstandigheden van het geval. Door middel van het vaststellen van beleid kan prioriteit worden gesteld aan handhaving van vormen van plichtsverzuim die om wat voor reden dan ook extra aandacht verdienen. Hiermee kan weer enigszins van de casuïstiek worden geabstraheerd.

Een open norm heeft belangrijke voordelen. Open normen hebben een ruim toepassingsbereik en kunnen worden geïnterpreteerd al naar gelang het moment, de kenmerken van degene op wie de norm van toepassing is en de specifieke omstandigheden van de situatie. Met een open norm hoeft geen inspanning te worden verricht alle denkbare situaties in regelgeving te vatten, hetgeen niet alleen onwenselijk maar ook onmogelijk is.[7] Sommige normen blijken uit hun aard meer aan verandering onderhevig dan andere. Zo blijkt uit jurisprudentieonderzoek dat de naoorlogse ambtenarenrechtspraak op het punt van normen die gaan over eerlijkheid en onkreukbaarheid consequent is gebleven, terwijl er een verschuiving van accenten is waar te nemen ten aanzien van normen met betrekking tot het aangaan van intieme relaties.[8] Een open norm stelt minder hoge eisen aan het bewijzen van de gedraging in kwestie.

De keerzijde hiervan is dat er bij het uitblijven van een adequate nadere normstelling makkelijk onzekerheid blijft bestaan bij de normadressaten over de precieze inhoud van normen en de consequentie van overtreding ervan. Deze 'normatieve onzekerheid' (of rechtsonzekerheid) klemt te meer omdat tuchtrechtelijke sancties diep kunnen ingrijpen in het leven van politieambtenaren.[9] Daarnaast kan er rechtsongelijkheid ontstaan indien

7 Blomberg 2000, p. 322.

8 Duursma 1990.

9 Deze term is eerder gebruikt door Naeyé, waarmee hij duidde op de normatieve onzekerheid die bij het publiek bestaat over de geoorloofdheid van politieoptreden (Naeyé 1991, p. 155).

de nadere normstelling wordt overgelaten aan verschillende lagere niveaus binnen het korps, niet alleen tussen verschillende politiekorpsen, maar ook daarbinnen.

3.3.2 Het toepassingsbereik van de tuchtnorm

Het politietuchtrecht vormt een arbeidsrechtelijk sanctie-instrument in handen van het bevoegd gezag van de politie ten behoeve van een goed functionerend en integer politieapparaat. Hieruit volgt dat het primair betrekking heeft op gedragingen van de politieambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn bediening en in zijn hoedanigheid als groepslid in verhouding tot andere groepsleden en het bevoegd gezag (de interne orde van de groep). In deze paragraaf wordt de vraag gesteld of ook gedragingen van de politieambtenaar als privé-persoon reden kunnen vormen voor tuchtrechtelijke sanctionering, wat een inperking van het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zou betekenen. Allereerst wordt gekeken naar de wettelijke systematiek met betrekking tot de beperking van de uitoefening van grondrechten.

Inperking grondrechten, wettelijke systematiek

Bij de grondwetherziening van 1983 heeft de grondwetgever gesteld dat de grondrechten onverkort van kracht zijn voor de ambtelijke rechtsverhouding. Volgens het grondwettelijke beperkingssysteem kan uitsluitend een wet in formele zin de werking van een grondrecht inperken, op voorwaarde dat de grondwettelijke bepaling hiervoor ruimte biedt. De kern van mogelijke grondwetsbeperkingen in het kader van het politietuchtrecht ligt in de bescherming van het goede functioneren van de overheid.[10] Ook het EVRM staat uitsluitend inbreuken toe op de grondrechten op onder andere privéleven, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vergadering en vereniging als deze bij wet zijn voorzien (artt. 8-11 EVRM). Deze beperkingen zijn alleen toelaatbaar wanneer zij in een democratische samenleving noodzakelijk zijn onder meer in het belang van de openbare veiligheid en voor de bescherming van de openbare orde.

Artikel 125a Ambtenarenwet beperkt de uitoefening van het recht op de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet), het recht tot vereniging (art. 8 Grondwet) en het recht tot vergadering en tot betoging (art. 9 Grond-

10 Voor een uitgebreide beschouwing over het thema tuchtrecht en grondrechten zij verwezen naar het proefschrift 'Tuchtrecht getoetst' van Leijten (1991).

wet) door de ambtenaar "indien door de uitoefening van deze rechten de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst, voorzover deze in verband staat met zijn functievervulling, niet in redelijkheid zou zijn verzekerd" (art. 125a lid 1 Ambtenarenwet). Ook nevenwerkzaamheden kunnen op basis van deze functioneringsnorm bij nadere regelgeving worden verboden (art. 125 lid 1 sub k Ambtenarenwet). Het bestuursorgaan is niet bevoegd regels uit te vaardigen die een verdergaande inbreuk betekenen op een grondrecht dan in de Ambtenarenwet aangegeven, reeds vanwege het lagere karakter van de regelgeving.[11]

De functioneringsnorm wordt vaak gekoppeld aan de kernrechtgedachte: "naarmate de inbreuk het grondrecht meer in zijn kern raakt, zal het belang van een ongestoorde openbare dienst zwaarder moeten wegen om die inbreuk op het grondrecht te rechtvaardigen."[12] De beperking op de uitoefening van het grondrecht moet proportioneel zijn en de aantasting van het functioneren van de ambtenaar of de dienst moet voldoende concreet zijn om de uitoefening van een grondrecht te verbieden.[13] Hieruit volgt dat alleen zeer ernstige aantasting van de goede functievervulling of van het goede functioneren van de openbare dienst vanwege de uitoefening van een grondrecht disciplinaire sanctietoepassing kan rechtvaardigen. Bij de belangenafweging voor het nemen van een sanctiebesluit vanwege de onrechtmatige uitoefening van een grondrecht zal het feit dat een grondrecht in het geding is voldoende gewicht moeten worden toegekend. Dit aspect is mede relevant voor de evenredigheid van de sanctie.[14]

De geringe hoeveelheid jurisprudentie waarin disciplinaire sanctionering vanwege het uitoefenen van een grondrecht aan de orde komt, vormt een aanwijzing dat dit vraagstuk zich in de praktijk niet vaak voordoet. De zaak Kalma waarin een politieambtenaar werd bestraft vanwege het deelnemen aan een betoging in privé-tijd, vormt daarom een bekende casus.

De zaak Kalma

Een hoofdinspecteur van politie liep mee in een betoging die door tijdstip en context de indruk wekte solidariteit uit te drukken met de Duitse linkse terreurorganisatie RAF. Betogers maakten politiemensen uit voor "moordenaars en fascisten." De betoging en de deelname daaraan van de inspecteur wekten binnen en buiten het korps veel beroering. De Centrale Raad van Beroep liet het sanctiebesluit tot het opleggen van een schriftelijke berisping

11 President rechtbank Breda 15 november 1994, TAR 1995, 48.

12 Boesjes Commentaar Ambtenarenwet artt. 125a/125f.

13 CRvB 16 november 1989, TAR 1990, 13. Zie ook over dit onderwerp Boesjes 1993.

14 CRvB 21 september 1979, AB 1980, 90.

> in stand, omdat de hoofdinspecteur van politie zich van de betoging had moeten distantiëren.[15]

Artikel 80 Barp bepaalt dat voordat een ambtenaar kan worden gestraft wegens overtreding van artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet, er advies dient te worden ingewonnen van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren. Het advies is niet bindend; het bevoegd gezag dient bij het strafbesluit wel aan te geven of het in overeenstemming is met het ingewonnen advies.

Inperking recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

De Ambtenarenwet bevat geen bepaling over de verwachtingen die aan het gedrag van de politieambtenaar in de privé-sfeer worden gesteld, met uitzondering van bovenvermelde regel dat nevenwerkzaamheden kunnen worden verboden. Het is de vraag of en zo ja, in hoeverre gedragingen van politieambtenaren in privé-tijd voor tuchtrechtelijke sanctionering in aanmerking komen. De doorwerking van het tuchtrecht in het privé-leven van de ambtenaar staat immers op gespannen voet met artikel 10 lid 1 Grondwet:

> Artikel 10 lid 1 Grondwet
> Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer.

In de literatuur is eensgezindheid te vinden over de opvatting dat normovertredingen in privé-tijd de ambtenaar verweten kunnen worden wanneer zij de functie-uitoefening of het aanzien van de ambtenaar dan wel de dienst schaden.[16] Taat verdeelt de tuchtvergrijpen onder in '*fautes professionelles*' en '*fautes privées*'. Fautes professionelles omschrijft hij als: "vergrijpen, die een directe schending of verzaking vormen van de plichten, die het groepslid als zodanig in acht moet nemen." Fautes privées zijn: "gedragingen, welke buiten de uitoefening van iemands functie als groepslid zijn gelegen en indirect de doelstelling van een groep kunnen schaden, in het bijzonder, doordat zij de achting voor het groepslid en de groep doen verminderen."[17] Leijten verlangt een zeer nauw verband tussen de privé-gedragingen en de doelstelling van de werkkring om tuchtrechtelijke verwijtbaarheid aan te nemen.[18] In feite komt het erop neer dat in de literatuur de functionerings-

15 CRvB 21 september 1979, AB 1980, 90.
16 Van Zutphen 1991, p. 391-392.
17 Taat 1948, p. 29, p. 34.
18 Leijten 1991, p. 104.

norm zoals neergelegd in artikel 125a Ambtenarenwet ook van toepassing wordt geacht op de privé-sfeer, in die zin dat de ambtenaar zich dient te onthouden van gedragingen in de privé-sfeer die de goede vervulling van zijn functie of de goede functionering van de openbare dienst in gevaar brengen.

Door de jaren heen blijkt de Centrale Raad van Beroep (CRvB) in toenemende mate belang te hechten aan gedragingen in de privé-sfeer. In 1989 oordeelde de CRvB nog dat per geval bekeken moet worden of gedragingen buiten de werksfeer tuchtrechtelijk relevant zijn. De CRvB bracht hierover naar voren:

> "... dat een grens tussen het uitsluitend als burger toerekenen van een door een ambtenaar buiten dienst gepleegde gedraging en het (tevens) aanrekenen van een dergelijke gedraging als ambtenaar niet in algemene zin kan worden getrokken. Een dergelijke grens zal per geval afhankelijk van de daarin relevante omstandigheden dienen te worden bepaald."[19]

In 1993 bepaalde de CRvB dat "een politieambtenaar – zeker in zijn functie maar ook daarbuiten – bepaalde normen in het oog dient te houden."[20] Een jaar later oordeelde de CRvB dat de politieambtenaar zich in zijn privé-leven steeds onkreukbaar dient te gedragen:

> "De aard van de functie brengt met zich mee dat die functionaris zowel tijdens als buiten diensttijd onder alle omstandigheden de voor deze functie vereiste integriteit, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid moet bezitten en tonen. Het is een zwaarwegend publiek belang dat de integriteit, de geloofwaardigheid en de betrouwbaarheid van het politiekorps als geheel niet in het gedrang komt door gedragingen van leden van dit korps."[21]

Op basis van deze redenering achtte de CRvB een veroordeling wegens incest niet te verenigen met de functie van politieambtenaar. In een andere zaak stelde de CRvB dat het plegen van valsheid in geschrifte in de privé-sfeer "het aanzien en de integriteit van het korps (...) direct raakten en dat die gedra-

19 CRvB 3 oktober 1989, TAR 1989, 234.
20 CRvB 13 mei 1993, TAR 1993, 149.
21 CRvB 21 juli 1994, TAR 1994, 188. Incest door hoofdagent; ontslag.

gingen derhalve niet geïsoleerd konden worden gezien van zijn ambtelijke positie."[22]

De hoge integriteitseisen die de CRvB aan politieambtenaren stelt, vloeien voort uit de brede taakstelling en het sterk publieke karakter van de politiefunctie.[23] Niet alleen dient een politieambtenaar zich te onthouden van het plegen van strafbare feiten, ook wordt van hem verwacht dat hij zich in sociaal opzicht fatsoenlijk gedraagt. Een hoofdagent die zich in privé-tijd onbehoorlijk gedroeg tegen collega's in functie, deed "afbreuk aan de waardigheid van het ambt." Het besluit tot opleggen van een schriftelijke berisping bleef in stand.[24] De CRvB vond dan ook:

> "...van een tot de politie behorende functionaris mag zonder meer worden verwacht dat hij zich onthoudt van gedragingen die zijn betrouwbaarheid en integriteit en – als gevolg daarvan – de betrouwbaarheid en integriteit van het politiekorps ondermijnen."[25]

Er dient in de visie van de CRvB wel enig verband te bestaan tussen de privé-gedragingen in kwestie en de functie van de betrokkene. Tussen de functie van 'hoofdbrandwacht' en het plegen van incest waarvoor de betrokkene strafrechtelijk is veroordeeld tot een vrijheidsstraf vond de CRvB onvoldoende verband aanwezig om de sanctie van ontslag te rechtvaardigen.[26]

Het beginsel *noblesse oblige* zal verder zeker een rol spelen. Hogere functionarissen genieten meer publieke bekendheid, hun worden meer verantwoordelijkheden toegekend en zij schenden derhalve sneller hun ambtelijke waardigheid dan lagere functionarissen. Openbare dronkenschap van een commissaris zal voor meer opschudding zorgen en het aanzien van de politie ernstiger schaden dan hetzelfde feit begaan door een surveillant. Zo telde de omstandigheid dat een inspecteur van politie die medewerking verleende aan het ten onrechte ontvangen van een uitkering door zijn ex-echtgenote, een leidinggevende positie bekleedde als strafver-

---

22 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143. Valsheid in geschrifte door brigadier ter verkrijging van schadevergoeding van de verzekeraar; strafontslag.

23 Rechtbank Breda 24 juli 1998, TAR 1998, 177 en CRvB 17 december 1991, TAR 1992, 36; i.c. ging het resp. om een douanebeambte werkzaam bij de belastingdienst en een ambtenaar bij de inspectie directe belastingen die in beide gevallen neveninkomsten hadden verzwegen.

24 CRvB 3 oktober 1989, TAR 1989, 234.

25 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1. Betrokkenheid bij grootschalige en internationale handel in verdovende middelen door hoofdagent; ontslag.

26 CRvB 18 oktober 1990, TAR 1990, 239.

zwarende omstandigheid. Van hem wordt een voorbeeldrol verwacht. De sanctie van ontslag achtte de CRvB niet onevenredig.[27]

In de jurisprudentie staat geregeld de kwestie van persoonlijke omgang van (politie)ambtenaren met als crimineel bekend staande personen ter discussie. De rechter acht dit in beginsel niet gewenst, zeker niet als voor de betrokken ambtenaar duidelijk is dat de politie op dat moment opsporingsactiviteiten met betrekking tot die persoon onderneemt.[28] Voornamelijk komen situaties ter sprake waarbij de politieambtenaar giften of diensten heeft aanvaard van de als crimineel bekend staande persoon, overigens zonder dat bewezen is dat de ambtenaar daarvoor een tegenprestatie heeft geleverd. Het uitgangspunt geldt dat elke politieambtenaar dient te voorkomen dat hij de schijn van onbetrouwbaarheid op zich laadt en zich in situaties manoeuvreert die risico's in zich dragen voor zijn integriteit. Vanwege het directe verband met de werkzaamheden van de politiefunctionaris vloeit hieruit voort dat hij ieder niet-ambtelijk contact met personen die zich bezig houden met criminele activiteiten, voorop gesteld dat hij hiervan weet heeft, behoort te melden aan zijn meerdere om deze schijn te voorkomen. De meerdere kan vervolgens beoordelen of de contacten moeten worden beëindigd of dat er anderszins maatregelen noodzakelijk zijn.

Tot nu toe heeft de rechter slechts in één zaak geoordeeld dat het bevoegd gezag met het opleggen van een disciplinaire sanctie het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft geschonden. Deze zaak is hieronder in het kort beschreven. In de tweede casus was de rechtbank weliswaar van oordeel dat het bevoegd gezag zich niet had mogen mengen in de intieme relatie van een politieambtenaar, ook al was zijn geliefde een prostituee, maar bestreed de CRvB dit standpunt. Het ging hierbij niet om een disciplinaire sanctie, maar om ontslag vanwege ongeschiktheid.

Disciplinaire sanctie in strijd met recht op privacy

Een wachtmeester van de rijkspolitie eerste klas ging twee keer een relatie aan met een vrouwelijke wachtmeester. Eén van deze vrouwen was getrouwd. De escapades veroorzaakten ernstige onrust in het korps, waardoor het volgens het bevoegd gezag onmogelijk zou zijn geworden de komende jaren vrouwen in het korps te plaatsen. Het opleggen van de disciplinaire sanctie van schriftelijke berisping vanwege het aangaan van de intieme relaties vormde

27 CRvB 3 april 1997, TAR 1997, 110.

28 CRvB 27 maart 1997, TAR 1997, 108.

echter naar het oordeel van de rechter een "onwettige inbreuk" op het recht op de persoonlijke levenssfeer. Er bestond in onvoldoende mate een relatie tussen het plichtsverzuim en de functie van de wachtmeester.[29]

Een liefdesrelatie met een prostituee

De rechtbank oordeelde dat het aangaan van een affectieve relatie – ook als het een relatie met een prostituee betreft – een aangelegenheid is die het korps vanuit een oogpunt van *privacy* dient te respecteren. Het onderhouden van bepaalde contacten in de privé-sfeer wordt eerst onverenigbaar met het ambt indien daardoor een goed functioneren van de organisatie als zodanig aantoonbaar in gevaar wordt gebracht. De rechtbank achtte dit niet het geval. De CRvB oordeelde daarentegen dat er meer speelde dan de affectieve relatie: de hoofdagent in kwestie had zich bij de leiding van het sexhuis waar zijn geliefde werkte bekend gemaakt als politieambtenaar, door zijn toedoen waren zijn telefoon- en semafoonnummer van het werk bij het sexhuis bekend en hij had op verzoek van het sexhuis gegevens nagetrokken in politieregisters. Naar het oordeel van de CRvB volgde hieruit dat de hoofdagent ervan blijk had gegeven zich onvoldoende bewust te zijn van de grenzen die uit de aard van zijn functie voortvloeien. Hij heeft niet voldoende inzicht gehad in de veiligheidsrisico's die verbonden waren aan zijn relatie met de vrouw en in de noodzaak om daarover naar de leidinggevenden volstrekt open en betrouwbaar te zijn. De CRvB liet het ontslagbesluit vanwege ongeschiktheid voor het ambt in stand.[30]

Screening van politieambtenaren

Dat aan een politieambtenaar niet alleen tijdens de functie-uitoefening, maar ook in de privé-sfeer bijzondere eisen van betrouwbaarheid en integriteit worden gesteld, veronderstelt een hoog normbesef en ethisch bewustzijn dat eigen is aan de persoon van de politieambtenaar. Dit ethisch bewustzijn dient bestand te zijn tegen druk van personen die pogen politieambtenaren ertoe te bewegen in strijd met hun ambtsplicht te handelen.[31] De politieleiding moet onvoorwaardelijk kunnen vertrouwen op haar ambtenaren. Hieruit vloeit de – door de rechter erkende – plicht voort van kandidaten om bij hun sollicitatie relevante informatie te vermelden, ook indien dit een afwijzing impliceert.[32]

29 Ambtenarengerecht Zwolle 24 december 1985, TAR 1986, 69.

30 CRvB 5 augustus 1999, TAR 1999, 135.

31 Toelichting op Modelprotocol Antecedentenonderzoeken 2002 (art. 8c Barp).

32 Rechtbank Rotterdam 7 juli 1998, TAR 1998, 176.

Antecedentenonderzoek maakt een verplicht deel uit van het selectieproces van kandidaten voor de functie van adspirant, van ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en van bijzondere ambtenaar van politie (art. 8a lid 1 Barp). Uit dit onderzoek moet blijken dat er tegen de aanstelling geen bezwaar bestaat. In principe geldt dit ook voor aanstelling in technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie of in een functie bij het LSOP of ITO, tenzij het bevoegd gezag heeft bepaald dat een verklaring omtrent gedrag voldoende is (art. 8a lid 2 jo art. 8a lid 4 Barp). De wetgever veronderstelt dat voor de meeste technische en administratieve functies kan worden volstaan met een verklaring omtrent gedrag.[33] In specifieke gevallen kan het bevoegd gezag besluiten na de aanstelling nogmaals antecedentenonderzoek te verrichten, bijvoorbeeld bij wijziging van werkzaamheden of functie, of 'bij een redelijk vermoeden van ernstig plichtsverzuim dat de integriteit of de verantwoordelijkheid van de betrokkene raakt' (art. 8b lid 1 Barp). In het laatste geval maakt het deel uit van een tegen de betrokkene ingesteld disciplinair onderzoek.

Het antecedentenonderzoek bestaat uit een referentieonderzoek, raadpleging van gegevens uit de politieregisters (art. 14 Besluit Politieregisters), algemene documentatieregisters (art. 2 sub a en f Besluit inlichtingen justitiële documentatie), strafregisters (art. 1 Besluit inlichtingen strafregisters) en vrij toegankelijke informatiebronnen (art. 4 lid 2 Modelprotocol antecedentenonderzoek politie 2003). Het antecedentenonderzoek maakt inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en dient derhalve te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit (art. 8 EVRM; art. 10 Grondwet).

Sommige functies stellen vanwege hun bijzondere aard extra hoge integriteitseisen aan de ambtenaar omdat zij "de mogelijkheid bieden de nationale veiligheid te schaden" (art. 3 lid 1 Wet Veiligheidsonderzoeken). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties kan dergelijke functies als vertrouwensfuncties aanwijzen als het gaat om politieambtenaren werkzaam bij een regionaal politiekorps of de KLPD. Voor politieambtenaren werkzaam bij de Rijksrecherche ligt deze bevoegdheid bij de minister van Justitie (art. 3 lid 1 Wet veiligheidsonderzoeken). Aanstelling in een vertrouwensfunctie is pas mogelijk nadat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een verklaring van geen bezwaar heeft afgegeven (art. 6 Wet Veiligheidsonderzoeken). Daartoe vindt een veiligheidsonderzoek plaats, dat wordt verricht door de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (art. 7 lid 1 Wet Veiligheidsonderzoeken). Het onderzoek richt zich primair op justitiële gegevens en activiteiten van de betrokkene

33 Stb. 1998, 144 (NvT).

"die uit het oogpunt van de nationale veiligheid van belang zijn voor de vervulling van de desbetreffende vertrouwensfunctie" (art. 7 lid 2 Wet Veiligheidsonderzoeken), maar ook op de partner van de betrokkene en "bepaalde andere personen in zijn omgeving."[34]

Binnen de politie is meermalen de wens geuit meer armslag te verkrijgen bij de screening van sollicitanten. Milieuonderzoek waarin ook sociale contacten en familierelaties worden betrokken bleek bij de grote politiekorpsen standaard te worden uitgevoerd, totdat het College bescherming persoonsgegevens (toen nog: Registratiekamer) erop wees dat een wettelijke grondslag hiervoor ontbrak.[35] Dergelijk screeningsonderzoek maakte een ongerechtvaardigde inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de sollicitant en zijn omgeving. Het College vond het eveneens bezwaarlijk dat het onderzoek niet door een objectieve instantie wordt uitgevoerd.[36] Ondanks aandringen van hoge politie- en justitiefunctionarissen op het creëren van een wettelijke basis voor deze praktijk, heeft de regering dit vooralsnog met het oog op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet wenselijk geacht.[37] Het aanwijzen van vertrouwensfuncties op grond van de Wet Veiligheidsonderzoeken moet naar de visie van het College en de regering in dezen voldoende mogelijkheden bieden.

Het standpunt van de politiefunctionarissen wordt ingegeven door dilemma's die zich in de praktijk voordoen. Hoeveel weerstand mag bijvoorbeeld van een politieambtenaar verwacht worden tegen de druk die een criminele broer op hem uitoefent om vertrouwelijke gegevens te verstrekken? Hoe betrouwbaar kan een politieambtenaar met een crimineel familielid redelijkerwijs zijn op de lange termijn? Culturele aspecten kunnen dergelijke kwesties nog compliceren, zo bleek uit de strafzaak waarin een inmiddels ex-surveillante zich voor de rechter moest verantwoorden omdat zij vertrouwelijke informatie had doorgespeeld aan haar broer die in heroïne handelde. De Turkse familietraditie verlangde dat de vrouw gehoorzaam was aan haar oudere broer; het werd haar zelfs kwalijk genomen dat zij de arrestatie van haar broer niet had voorkomen.[38]

---

34 Toelichting op de Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie.

35 Trouw 10 september 1999; NRC 26 november 2001; Telegraaf 14 januari 2002; Registratiekamer 1999; Registratiekamer 2000.

36 College bescherming persoonsgegevens 1999.

37 Brief van 18 november 1996 van het korpsbeheerdersberaad, het hoofdofficierenberaad en de raad van hoofdcommissarissen, genoemd in Beleidsregel veiligheidsonderzoeken voor de politie, Stc. 2001, 241, p.10.

38 Het Parool 16 januari 1998.

De functie van politieambtenaar is kwetsbaar voor corrumperende invloeden. Dit brengt met zich mee dat op de ambtenaar die druk ondervindt vanuit zijn omgeving om te handelen in strijd met zijn ambtsplicht de plicht rust zijn leidinggevende hiervan in kennis te stellen. Om hem en het korps tegen deze invloeden te beschermen kan het bevoegd gezag hem (tijdelijk) op een minder kwetsbare positie tewerkstellen, al dan niet met zijn goedvinden (art. 64 Barp).

3.3.3 Bevindingen

Op grond van het Barp kan het bevoegd gezag een politieambtenaar die zich schuldig maakt aan plichtsverzuim een sanctie opleggen. Plichtsverzuim houdt in dat een ambtenaar zijn verplichtingen niet is nagekomen, een voorschrift heeft overtreden of anderszins iets heeft gedaan of nagelaten wat hij had behoren na te laten of te doen. Het voordeel van een open norm, die eigen is aan het tuchtrecht, is dat hij nader kan worden ingevuld, gegeven de specifieke omstandigheden van het geval. Bovendien hoeft er geen inspanning te worden geleverd alle mogelijke uitingen van plichtsverzuim in regels te vangen. Nadeel kan zijn dat er rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid ontstaat doordat de norm voor de normadressaten en de leidinggevenden die de norm in de praktijk toepassen vaag en abstract blijft.

De Ambtenarenwet staat toe dat de uitoefening van het recht op de vrijheid van meningsuiting, op het recht tot vereniging en op het recht tot vergadering en betoging door ambtenaren wordt beperkt voorzover de goede vervulling van de functie of de goede functionering van de dienst niet in redelijkheid zou zijn verzekerd. Wanneer de uitoefening van een grondrecht het goede functioneren van de ambtenaar of van de dienst bedreigt, kan dit zelfs plichtsverzuim opleveren. Dit lijkt echter met betrekking tot de genoemde rechten nauwelijks voor te komen. Sanctionering van gedragingen van politieambtenaren in privé-tijd, waarmee inbreuk wordt gemaakt op het recht op *privacy*, komt echter wel voor. Dit wordt zowel in de literatuur als in de jurisprudentie gerechtvaardigd geacht vanwege het belang van de integriteit, geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de politie. De rechtspraak is de laatste jaren steeds hogere eisen gaan stellen aan het gedrag van politiefunctionarissen buiten werktijd. Sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw is de CRvB onomwonden van oordeel dat de politiefunctionaris zich dient te onthouden van gedragingen die gevaar opleveren voor de waardigheid van het ambt.

Ter waarborging van een integer en betrouwbaar politieapparaat worden politieambtenaren alvorens zij in dienst worden genomen, onderworpen aan een antecedentenonderzoek. Functies met bijzondere integriteitsrisico's kunnen worden aangewezen als vertrouwensfuncties, waarvoor extra grondig onderzoek is vereist naar de kandidaat, zijn partner en eventuele andere personen in zijn directe omgeving. In weerwil van de dilemma's die zich in de praktijk voordoen met betrekking tot criminele familieleden van politieambtenaren, is er vooralsnog geen wettelijke basis en geen politiek draagvlak voor milieuonderzoek ten aanzien van reguliere politieambtenaren.

3.4 Het normatief kader van het tuchtrecht

Het politietuchtrecht is een handhavingsinstrument, dat ter correctie wordt toegepast om de kwaliteit van het politieoptreden, de interne orde van de dienst en de geloofwaardigheid van politieambtenaren te bevorderen. Handhaving beoogt doorgaans de verwezenlijking van recht, beleid en streefdoelen, waarin (on)gewenst gedrag is omschreven.[39] Adequate handhaving is gebaat bij transparante normen. Vage, complexe of intern inconsistente normen bemoeilijken de handhaving. In deze paragraaf wordt gekeken welke normen zich lenen voor tuchtrechtelijke handhaving, dus op basis van welk normatief kader kan worden bepaald of er sprake is van plichtsverzuim in een specifieke situatie. Onder het normatief kader wordt verstaan het geheel van geschreven en ongeschreven normen die met toepassing van het tuchtrecht kunnen worden gehandhaafd. Gezien de zeer ruime formulering van artikel 76 Barp en de aard van de open norm, beperkt de tuchtrechtelijke handhaving zich niet tot de overtreding van wettelijke normen. Velerlei normen maken deel uit van het normatief kader, waarvan in deze paragraaf een uiteenzetting volgt. In hoeverre de praktijk daadwerkelijk dit normatief kader als referentiekader voor de beoordeling van plichtsverzuim gebruikt, wordt in hoofdstuk 6 onderzocht.

Voor het geven van inhoud aan een normatief kader dat ten grondslag ligt aan de beoordeling van plichtsverzuim, wordt onderscheid gemaakt tussen externe normen die buiten de invloedssfeer van de politie worden vastgesteld en interne normen die binnen de politieorganisatie totstandkomen.[40]

39 Coolsma, Van Reenen en Wiering 1999, p. 15.

40 Vergelijk Kappeler, Sluder en Alpert 1998, p. 16.

De externe normen hebben veelal een groter toepassingsbereik dan de politie en omvatten algemene rechtsbeginselen en de strafrechtelijke strafbaarstellingen, maar ook (wettelijke) voorschriften met betrekking tot de politieorganisatie en de uitoefening van de politietaak. Zij hebben over het algemeen het karakter van een wettelijk voorschrift en bepalen de rechtmatigheid van het politieoptreden.

De interne normen zijn tot stand gekomen binnen de politie, op landelijk niveau of binnen de afzonderlijke korpsen. Zij hebben het karakter van gedragscodes met regels van de beroepsethiek, dienstvoorschriften en ongeschreven instructies die in de dagelijkse praktijk door leidinggevenden worden gegeven. Naast gehoorzaamheid aan geschreven en ongeschreven (wettelijke) normen, wordt van politieambtenaren ook een ethisch bewustzijn verlangd, de eigenschap te kunnen onderscheiden tussen goed en fout en een objectief verdedigbare beslissing te maken wanneer zich morele dilemma's voordoen.[41] Bij het oplossen van morele dilemma's kunnen de ethische basisnormen van gedragscodes leidend zijn. De interne normen hebben betrekking op de professionaliteit van het politieoptreden en de interne orde van de politiedienst.

Deze indeling van het normatief kader komt in grote lijnen overeen met de beoordelingssystematiek die de Nationale ombudsman toepast om overheidshandelen te toetsen. Ter concretisering van de open norm van behoorlijkheid, wordt het overheidshandelen getoetst aan rechtmatigheidsvereisten en bijzondere gedragsvereisten.[42] Als een soort vangnet zijn er de fatsoensvereisten, "het respect voor de menselijke waardigheid die de ene mens jegens de andere steeds heeft te betrachten."[43] Vanwege het "discutabele" karakter van veel fatsoensnormen, vergt het oordeel dat een dergelijke norm is overtreden overtuigender motivering dan wanneer een rechtsbeginsel of een wettelijk voorschrift is overtreden.

De normen die samen het normatief kader vormen, staan in een hiërarchische relatie tot elkaar conform het juridische beginsel dat lagere normen

---

41 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 15-19 (MvT). Zo ook De Vos in een noot bij de uitspraken CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (strafontslag politieambtenaar), CRvB 4 april 1996, TAR 1996, 117 (schriftelijke berisping bedrijfsarts), CRvB 11 april 1996, TAR 1996, 118 (strafontslag directeur gemeentelijke kredietbank): "Van een ambtenaar mag worden verwacht dat hij in staat is op basis van soms vaag omschreven voorschriften zelf te bepalen wat redelijkerwijs door de beugel kan en wat niet."

42 TK 1998-1999, 26 445, nrs 1-2, Bijlage 5 (De Nationale ombudsman jaarverslag 1998); Ten Berge 1991 en Ten Berge, Gerrits-Jansens en Stolk 1992.

43 Ten Berge 1991, p. 31.

niet strijdig mogen zijn met hogere. De hiërarchie wordt bepaald door de aard en de totstandkoming van de normen, wat erop neerkomt dat externe normen in het algemeen boven interne normen staan. Een wettelijk voorschrift prevaleert, vanwege haar wettelijke karakter, boven een bepaling uit een gedragscode. Een dienstvoorschrift, bijvoorbeeld met betrekking tot grootschalig politieoptreden, mag niet strijden met wetgeving. Is een dienstvoorschrift strijdig met een hogere regel, dan heeft het in principe geen rechtskracht. Een politieambtenaar is dan in beginsel gehouden aan de wet en niet aan het dienstvoorschrift. De rechter moet uitmaken in hoeverre het de ambtenaar valt te verwijten wanneer hij niettemin het dienstvoorschrift opvolgt.

Nulla poena-beginsel

Het *nulla poena*-beginsel houdt in dat geen feit strafbaar is dan op grond van een vooraf vastgestelde wettelijke strafbepaling (art. 16 Grondwet). Volgens Leijten is één schriftelijke wettelijke basisnorm voor wettelijk geregeld tuchtrecht het absolute minimum om te voldoen aan het nulla poena-beginsel. Waar mogelijk zou die norm zoveel mogelijk in de wet, maar in ieder geval schriftelijk moeten worden uitgewerkt.[44] De Doelder stelt in het licht van het nulla poena-beginsel twee eisen aan de normstelling van het tuchtrecht: de norm moet bij de groepsleden bekend zijn en de norm moet gelden op het moment van de normschending.[45]

In het strafrecht schrijft het nulla poena-beginsel voor dat de inhoud van normen voldoende moet zijn bepaald alvorens overtreding ervan te kunnen sanctioneren. Het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel dat geen belastend besluit kan worden genomen zonder wettelijke bevoegdheidsgrondslag, impliceert in feite het nulla poena-beginsel als het gaat om punitieve sancties. In het wetsvoorstel vierde tranche Algemene wet bestuursrecht is dit beginsel gecodificeerd.[46] In de rechtspraak wordt van het nulla poena-beginsel de lex certa-regel afgeleid, die bepaalt dat het overtreden voorschrift duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn.[47] Het nulla poena-beginsel is in de ambtenarenrechtspraak eveneens geaccepteerd. De CRvB heeft bepaald:

---

44 Leijten 1991, p. 330.

45 De Doelder 1981, p. 197.

46 Artikel 5.0.4 wetsvoorstel Awb luidt: 1. De bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voorzover zij bij of krachtens de wet is verleend. 2. Een bestuurlijke sanctie wordt slechts opgelegd indien de overtreding en de sanctie bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven.

47 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 431.

> "Ook in het ambtenarenrecht geldt het beginsel dat de ambtenaar niet gestraft kan worden wegens schending van een concrete verbodsbepaling wanneer dat verbod eerst na die schending zijn kenbare inhoud heeft gekregen."[48]

Ook het sanctioneren van plichtsverzuim dat is begaan voordat de overtreder politieambtenaar was, is strijdig met het nulla poena-beginsel. Op het moment dat het plichtsverzuim werd gepleegd, was daartegen immers geen verbod van kracht.[49] Dit laat onverlet dat gedragingen die onverenigbaar zijn met het politieambt en hebben plaatsgevonden voorafgaande aan de aanstelling als politieambtenaar reden tot ontslag kunnen vormen indien zij zijn verzwegen of hierover onjuiste of onvolledige gegevens tijdens de sollicitatieprocedure zijn verstrekt (art. 94 lid 1 sub h Barp).[50]

Uitgaande van het open karakter van de tuchtnorm betekent het nulla poena-beginsel in combinatie met het lex certa-beginsel dat het bevoegd gezag alleen dan bevoegd is plichtsverzuim terzake van overtreding van een niet wettelijke norm te sanctioneren wanneer het zich ervan heeft vergewist dat de norm bij de betrokkene redelijkerwijs bekend kon zijn. In zijn algemeenheid geldt dat normen die niet duidelijk op schrift staan, moeten worden geëxpliciteerd alvorens er sprake kan zijn van een bevoegdheid tot sanctietoepassing, tenzij zij algemeen bekend verondersteld mogen worden.

3.4.1 Externe normen

Zoals gesteld, komen externe normen tot stand buiten de invloedsfeer van de politie. Het zijn rechtsbeginselen die het optreden van de overheid in het algemeen normeren, of normen in de vorm van formele wetten die bepalen aan welke regels de politie zich te houden heeft. Externe normen die het optreden en de inrichting van de politie normeren, zijn tevens te vinden in

---

48 CRvB 18 oktober 1984, AB 1985, 395. In casu werd de verbodsbepaling van het Ambtenarenreglement voor de gemeentepolitie op het hebben van schulden waarvan het bedrag in vergelijking tot zijn inkomsten en in verband met zijn sociale omstandigheden naar het oordeel van de minister van Binnenlandse Zaken te groot moet worden geacht, onvoldoende bepaald bevonden. Pas na het besluit tot strafoplegging heeft de minister kenbaar gemaakt de schuld van betrokkene te groot te achten.

49 Ook zo Taat 1948, p. 22. Van Zutphen stelt daarentegen zonder motivering dat gedragingen van voor de aanstelling als ambtenaar als plichtsverzuim kunnen worden aangemerkt en disciplinair kunnen worden bestraft (Van Zutphen 1991, p. 392).

50 Rechtbank Rotterdam 7 juli 1998, TAR 1998, 176.

de Europese code voor politiële ethiek, die is vastgesteld door de Raad van Europa in 2001. Ten slotte is de Nationale ombudsman een instituut geworden dat geen nieuwe regels uitvaardigt, maar door een oordeel te geven over de behoorlijkheid van overheidsoptreden in concrete gevallen, wel een normerende functie heeft.

Rechtsbeginselen liggen ten grondslag aan alle overheidsoptreden, niet alleen het optreden van de politie. Zoals gezegd bepaalt het legaliteitsbeginsel dat de overheid slechts over bevoegdheden tot het nemen van belastende besluiten beschikt voorzover deze in een wet in formele zin aan het overheidsorgaan zijn toebedeeld. Het specialiteitsbeginsel schrijft voor dat het overheidsorgaan de hem toebedeelde bevoegdheden slechts mag aanwenden voor het doel waarvoor ze door de wetgever zijn verstrekt. Met overheidsoptreden moet het algemeen belang worden gediend. Collectieve middelen waarmee de overheid haar bevoegdheden uitoefent, dienen zo efficiënt mogelijk te worden aangewend. Het handelen volgens deze rechtsbeginselen wordt door de wetgever gezien als de kern van het goed ambtenaarschap (art. 125ter Ambtenarenwet wetsvoorstel).[51] In hoofdstuk 4 komen de rechtsbeginselen aan de orde die de tuchtrechtelijke procedure normeren.

In de *Europese code voor politiële ethiek 2001*[52] zijn beginselen vervat ten aanzien van de doelstellingen van de politie, haar legale basis in een rechtsstaat, haar positie in het strafrechtelijk systeem, de organisatiestructuur van de politie, politiële actie/interventie, verantwoordingsplicht en controle van de politie, onderzoek en internationale samenwerking. De Code is afkomstig van de Raad van Europa en goedgekeurd door de Raad van Ministers. Bij de totstandkoming van de Europese code zijn de beginselen in aanmerking genomen die zijn vastgelegd in de *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* van de Verenigde Naties, evenals de resolutie van de Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa inzake de Verklaring met betrekking tot de Politie. De Europese code bevat de aanbeveling dat de regeringen van de lidstaten van de Europese Unie zich inzake hun binnenlandse wet- en regelgeving, uitvoering en gedragscodes van de politie laten leiden door de tekst van de code.

De Richtlijnen voor politiële actie/interventie zijn onderverdeeld in algemene beginselen, politieel onderzoek en vrijheidsberoving. Er wordt onder andere voorgeschreven dat de politie bij het uitvoeren van haar taken

51 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 3, p. 6-7; TK 2003-2004, 29 436, nr. 2.

52 Draft European Code of Police Ethics, Council of Europe, Doc. 8923 15 January 2001, Recommendation 2001.

altijd rekening dient te houden met ieders fundamentele rechten, dat de politie uitsluitend geweld mag gebruiken indien dit strikt noodzakelijk is, dat politiepersoneel met integriteit en eerbied dient op te treden jegens het publiek "en met bijzondere consideratie voor de situatie van individuen die tot bijzondere kwetsbare groeperingen behoren" (art. 44 Code).

De bepalingen met betrekking tot de grondrechten en de beginselen van de strafprocedure (vereiste van redelijke verdenking, onschuldpraesumptie) brengen voor Nederland niet veel nieuws. Andere bepalingen stellen sommige onderwerpen op scherp. Zo bepaalt artikel 39 van de Code dat politiepersoneel orders die op de juiste wijze zijn verstrekt door haar superieuren dient uit te voeren, maar de plicht heeft hiervan af te zien wanneer de orders illegaal zijn en deze te rapporteren, zonder te vrezen voor enige vorm van sancties. Volgens artikel 46 van de Code dient politiepersoneel elke vorm van corruptie binnen het politieapparaat tegen te gaan. Andere bepalingen vormen een duidelijke opdracht aan de wetgever, bijvoorbeeld tot het opstellen van richtlijnen voor "passend gedrag en integriteit bij politieverhoren" (art. 50 Code).

In *wettelijke voorschriften* zijn de taken en de bevoegdheden van de politie vastgelegd. Artikel 2 van de Politiewet 1993 bepaalt nog eens expliciet dat de politie haar taak dient uit te oefenen in overeenstemming met het recht: "De politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven." Artikel 7 tot en met artikel 11 Politiewet 1993 geven voorschriften met betrekking tot de uitoefening van specifieke bevoegdheden, zoals geweldsgebruik en onderzoek aan kleding. Hierbij geldt te allen tijde dat de toepassing van bevoegdheden in verhouding tot het beoogde doel redelijk en gematigd dient te zijn (art. 8 lid 5 Politiewet 1993). Op basis van artikel 9 Politiewet 1993 bevat de Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar meer gedetailleerde regelgeving over de wijze waarop en de gevallen waarin de uitoefening van de politiebevoegdheden gerechtigd is. Andere regels die het politieoptreden in het kader van de strafrechtelijke opsporing normeren zijn te vinden in het Wetboek van Strafvordering. Voorzover politiefunctionarissen met ondersteunende taken geen bijzondere bevoegdheden zijn toebedeeld, gelden er geen speciale wettelijke regels voor de uitvoering van hun werkzaamheden.

De rechtspositie van de politieambtenaar ligt vast in de Ambtenarenwet, het Barp en aanverwante besluiten. Voor de aanvaarding van zijn ambt

legt elke politieambtenaar de ambtseed of-belofte af, waarin hij zijn geheimhoudingsplicht verwoordt en verklaart zich "als een nauwgezet en ijverig politieambtenaar" te gedragen (art. 9 lid 1 en 2 Barp). De executieve politiefunctionaris verklaart tevens dat hij "de krachtens de wet uitgevaardigde voorschriften en verordeningen zal nakomen en handhaven" (art. 9 Barp). In het reeds eerder aangehaalde wetsvoorstel wordt de volgende bepaling aan de Ambtenarenwet toegevoegd: "Het bevoegd gezag en de ambtenaar zijn verplicht zich als een goed werkgever en een goed ambtenaar te gedragen" (art. 125 ter Ambtenarenwet).[53] Deze open norm houdt onder andere in dat de ambtenaar loyaal is ten opzichte van het bevoegd gezag en de aanwijzingen en opdrachten van de leidinggevende zo goed en zorgvuldig mogelijk uitvoert. Ook is integriteit onder de noemer van het goed ambtenaarschap te brengen.[54]

Politieambtenaren zijn voorts in hun handelen gebonden aan de voorschriften van hoofdstuk 2 Awb over 'Verkeer tussen burgers en bestuursorganen,' met inachtneming van artikel 1:6 Awb. Dit artikel sluit toepassing van onder meer hoofdstuk 2 uit voor wat betreft de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In het bijzonder zijn relevant artikel 2:4 Awb dat bepaalt dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult en artikel 2:5 Awb dat een geheimhoudingsplicht ten aanzien van vertrouwelijke informatie oplegt. Ingevolge artikel 3:1 lid 2 Awb zijn daarnaast het verbod van détournement de pouvoir, de vereisten van een zorgvuldige voorbereiding en belangenafweging en het evenredigheidsbeginsel van belang (artt. 3:2 tot en met 3:4 Awb). Ten slotte normeren het ongeschreven gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel het optreden van politiefunctionarissen.

Hoewel de strafrechtelijke en de tuchtrechtelijke procedures gescheiden trajecten zijn, kan toch worden gesteld dat gedragingen die *strafrechtelijk verboden* zijn in beginsel tevens plichtsverzuim vormen, mits er een relatie bestaat tussen de gedraging en de functie van de ambtenaar. In feite kan deze relatie uit de aard van de functie van politieambtenaar worden verondersteld aanwezig te zijn. Het gaat immers niet aan dat een politieambtenaar zelf gedragingen pleegt die hij geacht wordt te bestrijden. Hetzelfde geldt voor overtreding van bestuursrechtelijke normen zoals milieuvoorschriften. Op de samenloop van strafbaar feit en plichtsverzuim wordt in paragraaf 3.5.4 dieper ingegaan.

---

53 TK 2003-2004, 29 436, nr. 2.

54 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 18 en p. 21.

De *Nationale ombudsman* legt zich toe op normvinding en structurering van normen die relevant zijn voor de verhouding tussen overheid en burger. De Nationale ombudsman hanteert bij zijn beoordeling van overheidsoptreden velerlei en veelsoortige normen. Hetgeen een goed ambtenaar behoort te doen en na te laten, wordt in grote lijnen bepaald door wettelijke regelingen en verder uitgewerkt in andersoortige instructies, bijzondere gedragsnormen en algemeen maatschappelijke fatsoensnormen. Uitspraken van de Nationale ombudsman dienen dan ook richtinggevend te zijn voor onder meer politieel optreden. Het doel van het tuchtrecht – het verzekeren van een correcte uitoefening van de politiefunctie[55] – wordt mede beoogd door de Nationale ombudsman.[56] De Nationale ombudsman richt zich evenals het politietuchtrecht merendeels op feitelijke gedragingen van overheidsfunctionarissen. De Nationale ombudsman kan bogen op een grote hoeveelheid casuïstiek, ook op het gebied van de politie. Hij heeft algemeen gezag verworven vanwege zijn door de jaren heen opgebouwde deskundigheid.

3.4.2 Interne normen

Interne normen zijn normen die de politie zichzelf oplegt, zonder dat daarvoor een formele procedure is doorlopen. Interne normen kunnen door het bevoegd gezag worden geformuleerd, maar kunnen ook van onderaf in de organisatie totstandkomen, bijvoorbeeld in de vorm van een gedragscode. De Raad van Hoofdcommissarissen heeft het integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997 als gedragscode aangeboden aan de verschillende politiekorpsen en -onderdelen.

Een gedragscode is specifiek toegesneden op een bepaalde groep personen. Het idee van een gedragscode is dat de normen zijn vastgesteld door degenen op wie ze ook van toepassing zijn. In dat opzicht hebben ze het karakter van afspraken binnen een groep mensen. Vaak wordt gezegd dat de waarde van de gedragscode ligt in het proces van het vaststellen van de normen en niet zozeer het resultaat daarvan. Dilemmabesprekingen en gesprekken over

55 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143.

56 Ten Berge stelt dat de normen van de Nationale ombudsman "tot een soort tuchtrechtelijke gedragscode voor het openbaar bestuur" leiden, die "inspirerend kan werken op andere gedragscodes." Ook vindt hij dat de Nationale ombudsman qua opstelling en aanpak trekken vertoont van tuchtrechtspraak "doordat hij het handelen van overheidsfunctionarissen en van de organisatie toetst aan specifiek voor deze functionarissen en organisaties geldende 'groepsnormen'" (Ten Berge 1991, p. 51-55).

normen en waarden hebben niet alleen de gedragscode, maar misschien wel in de eerste plaats bewustwording van het eigen functioneren en de heersende cultuur tot doel. Niettegenstaande dit principe gaat de wetgever ervan uit dat een gedragscode ook kan worden opgesteld door het bevoegd gezag of een andere autoriteit met als functie een heldere normstelling. Met gebruikmaking hiervan kan het bevoegd gezag een gedraging als plichtsverzuim kwalificeren.[57] Een gedragscode kan betrekking hebben op een heel korps, maar ook een enkel korpsonderdeel kan een gedragscode vaststellen, waarin de eigen werkzaamheden en problematiek centraal staan.

In het integriteitsstatuut voor de Nederlandse politie 1997 zijn ruim twintig basisnormen kernachtig neergelegd om als richtsnoer te dienen voor de dagelijkse dilemma's waar de politieambtenaar mee te maken krijgt. "Het integriteitsstatuut van de Nederlandse politie wil een aanzet geven over deze dilemma's te praten," vermeldt het voorwoord. Normen als democratisch bewustzijn, betrouwbaarheid en respect en onafhankelijkheid komen erin aan de orde, evenals de thema's geweldstoepassing, omgang met informatie en het toepassen van bevoegdheden. De meeste bepalingen zijn gebaseerd op wettelijke voorschriften, zoals "Een politieambtenaar weet een geheim te bewaren" (art. 5.2 integriteitsstatuut) en "Een politieambtenaar rapporteert juist en correct" (art. 2.2 integriteitsstatuut). Andere bepalingen zijn gestoeld op algemeen geldende fatsoensnormen: "Een politieambtenaar houdt zich aan gemaakte afspraken" (art. 2.3 integriteitsstatuut) en: "Een politieambtenaar staat mensen op een fatsoenlijke manier te woord" (art. 2.8 integriteitsstatuut). Het integriteitsstatuut beoogt, blijkens de toelichting, een functie te vervullen wanneer zich morele dilemma's voordoen. Het is bedoeld als ethisch afwegingskader. Volgens het reeds in hoofdstuk 2 besproken wetsvoorstel zal de Politiewet 1993 in de nabije toekomst het bevoegd gezag van een politiekorps verplichten een gedragscode "voor goed ambtelijk handelen" op te stellen (art. 50 lid 3 sub c Politiewet 1993 wetsontwerp).[58] Aan een landelijke modelgedragscode die de korpsen van toepassing kunnen verklaren wordt reeds gewerkt.[59]

Dienstvoorschriften zijn afkomstig van de korpsbeheerder voorzover zij het beheer van het korps betreffen en verder van de korpsleiding. Dienstvoorschriften strekken ertoe de interne orde van het korps op uitvoeringsniveau vast te leggen. Een dienstvoorschrift kan bepalen wie welk formulier dient

57 TK 2003-2004, 29 436, nr. 3, p. 16 waarin verwezen wordt naar een uitspraak van de CRvB van 6 mei 1999 (LJN AA3987).

58 TK 2003-2004 29 436, nr. 3, p. 16.

59 TK 2003-2004 29 436, nr. 3, p. 24.

in te vullen en waar te deponeren om bijvoorbeeld een kind voor de kinderopvang aan te melden. Ook kan een dienstvoorschrift instructies bevatten over de administratieve verwerking van in beslag genomen goederen. Dergelijke interne dienstinstructies zijn veelal niet op rechtsgevolg gericht en vallen daarom niet onverkort onder de werking van die bepalingen van de Awb die betrekking hebben op de totstandkoming, bekendmaking en inwerkingtreding van besluiten. Totstandkoming, bekendmaking en inwerkingtreding van interne dienstinstructies worden derhalve genormeerd door algemene rechtsbeginselen. Wanneer in dienstvoorschriften rechtspositionele voorschriften zijn vastgelegd, zijn zij aan te merken als een algemeen verbindend voorschrift en een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb.[60] Dit betekent dat de totstandkoming, inwerkingtreding en bekendmaking volgens de Awb dienen te geschieden. Artikel 11 Barp schrijft voor dat het bevoegd gezag bij zijn aanstelling schriftelijk op de hoogte wordt gesteld van zijn rechtspositie. Dit is een geschikt moment de ambtenaar op de hoogte te brengen van de belangrijkste regels binnen een korps.

Het meest individuele voorschrift dat de ambtenaar kan worden gegeven is een tot hem persoonlijk gerichte *dienstopdracht*. Zo kan een ambtenaar tijdens daadwerkelijk politieoptreden onder leiding van een meerdere alleen geweld aanwenden na uitdrukkelijke opdracht van die meerdere (art. 5 lid 1 Ambtsinstructie). Een dienstopdracht laat weinig ruimte voor eigen afwegingen. Een ambtenaar is niet gehouden een dienstopdracht op te volgen dat – naar nationaal of internationaal recht – onrechtmatig is. De rechtmatigheid van een tegen hem gerichte dienstopdracht kan een ambtenaar ter toetsing voorleggen aan de rechter op grond van artikel 8:1 lid 2 Awb.

Wenkbrauwpiercing niet representatief en neutraal[61]

Een politieagent in opleiding legde het besluit voor aan de rechter waarin het bevoegd gezag hem kenbaar had gemaakt dat het dragen van een zichtbare *piercing* tijdens de dienst niet meer was toegestaan. Het besluit hield tevens de opdracht in zijn wenkbrouwpiercing binnen twee weken te (laten) verwijderen. Het bevoegd gezag voerde hiervoor onder meer als reden aan dat een gelaatspiercing afbreuk doet aan de voor een politieambtenaar vereiste autoriteit en representativiteit.

60 Michiels 2003, p. 60.

61 Rechtbank Amsterdam 26 mei 2003, TAR 2003, 199.

> Volgens de politieambtenaar vormde het verbod een onrechtmatige inbreuk op het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam. Het bevoegd gezag stelde daar tegenover dat algemeen aanvaard is dat het zijn van ambtenaar op het gebied van onder andere representativiteit bepaalde beperkingen aan de ambtenaar oplegt, met name als het gaat om de geüniformeerde dienst. De bevoegdheid om dergelijke eisen te stellen zou voortvloeien uit zijn algemene beheerstaak en uit de artikelen 57 en 76 Barp.
> De rechtbank oordeelde dat het verbod geen inbreuk vormde op de door betrokkene genoemde rechten. Naar het oordeel van de rechtbank ontleent het bevoegd gezag de bevoegdheid om dergelijke aanwijzingen te geven aan het hem in het kader van de ambtelijke verhouding toekomende werkgeversgezag en zijn verantwoordelijkheid voor de goede gang van zaken binnen het korps. Deze bevoegdheid terughoudend toetsend, had de rechtbank geen gronden het besluit te vernietigen.

Het ligt voor de hand dat het niet voldoen aan een rechtmatige dienstopdracht plichtsverzuim oplevert. Zo beoordeelde de CRvB het (met enige regelmaat) naast zich neerleggen van de opdracht zich ziek te melden bij zowel de chef als de bedrijfsarts als "een zeer ernstige vorm van plichtsverzuim."[62] Het bevoegd gezag kan medewerkers tevens prestatienormen opleggen, bijvoorbeeld met betrekking tot een minimaal aantal uit te schrijven processen-verbaal.[63]

3.4.3 Nadere normstelling door de ambtenarenrechter

Voor de nadere invulling van een open basisnorm worden rechterlijke uitspraken verondersteld een rechtscheppend karakter te hebben.[64] Zolang een landelijke overzicht van disciplinaire zaken in de politiekorpsen ontbreekt, is de gepubliceerde jurisprudentie als rechtsbron van groot belang.

Een besluit tot disciplinaire strafoplegging valt onder de werking van de Awb. Dit betekent onder meer dat de politieambtenaar het sanctiebesluit dat hem is opgelegd kan aanvechten. Allereerst kan hij in bezwaar bij het

---

62 CRvB 2 juli 1992, TAR 1992, 186.

63 De CRvB oordeelde dat de leiding van een politiekorps een zekere vrijheid heeft om prestatienormen vast te stellen. Het niet voldoen aan de "zeer minimale" norm van twaalf processen-verbaal per jaar mocht volgens de CRvB worden betrokken in de functiebeoordeling (CRvB 31 december 1985, TAR 1986, 60).

64 Rood 1981, p. 231 en Van der Heijden 1997, p. 8-9.

bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Vervolgens kan hij in beroep tegen de beslissing op bezwaar bij de rechtbank en in hoger beroep bij de CRvB. Zowel de rechtbank als de CRvB toetsen het besluit en kunnen dit vanwege strijd met een rechtsbeginsel of een wettelijk voorschrift vernietigen. In hoofdstuk 4 komt de bezwaar- en beroepsprocedure verder aan de orde.

De rechter toetst het gegeven dat het bestuursorgaan een disciplinair sanctiebesluit heeft genomen terughoudend. Hij stelt hierbij de vraag of het bevoegd gezag bij afweging van alle daarvoor in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen en of het heeft gehandeld in strijd met een ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel.[65] De rechter toetst onder meer de vraag of er sprake is van plichtsverzuim en de zwaarte van de sanctie vol, hoewel niet alle tuchtrechtelijke sancties een punitief karakter hebben (zie hoofdstuk 4 waar blijkt dat artikel 6 EVRM niet van toepassing is). In paragraaf 4.5.3 wordt hierop nader ingegaan.

De rechter beoordeelt de materiële aspecten van een disciplinaire zaak door achtereenvolgens de volgende vragen te beantwoorden:[66]

1. Zijn de aan de ambtenaar verweten gedragingen bewezen?
2. Zijn de gedragingen te kwalificeren als plichtsverzuim?
3. Kan het plichtsverzuim de ambtenaar worden toegerekend?
4. Is disciplinair optreden tegen het plichtsverzuim gerechtvaardigd?
5. Is de opgelegde sanctie evenredig in verhouding tot het plichtsverzuim?

Daarnaast beoordeelt de rechter of is voldaan aan de eisen van een zorgvuldige procedure en of het sanctiebesluit duidelijk en volledig is. In deze paragraaf staat de vraag centraal welk normatief kader de rechter hanteert om te bepalen of een politieambtenaar plichtsverzuim heeft gepleegd. Om deze vraag te beantwoorden, is de gepubliceerde jurisprudentie over plichtsverzuim door een politieambtenaar over zes jaren bestudeerd, van 1998 tot en met 2003. Hierbij is uitsluitend gekeken naar uitspraken in de hoofdzaak – dus niet ten aanzien van verzoeken tot voorlopige voorzieningen – waarbij de zaak ging om plichtsverzuim gepleegd door een politiefunctionaris. Zodoende zijn in totaal 17 uitspraken geselecteerd, waarbij in twaalf gevallen een besluit tot disciplinair ontslag in het geding was, in twee gevallen

65 CRvB 25 november 1994, TAR 1995, 85.

66 CRvB 1 november 2001. TAR 2002, 24; zie ook Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 434.

een besluit tot voorwaardelijk disciplinair ontslag en in drie gevallen een besluit tot het opleggen van een schriftelijke berisping.[67]

De zaken gingen in tien gevallen om gedragingen in de privé-sfeer (diefstal, het onderhouden van intieme relaties met personen met connecties in het criminele milieu, doorrijden na aanrijding, overmatig gebruik van alcohol, betrokkenheid bij internationale drugshandel, oplichting, ontucht met een minderjarige, betrokkenheid bij inbraak, illegaal jagen en poging tot beïnvloeden van verbalisant, bedreiging in familiesfeer), in vier gevallen om zaken die de interne orde van het politiekorps betroffen (loonbeslagen, omgangsvormen van collega's onderling en interne informatieverstrekking) en in drie gevallen om gedragingen in de uitoefening van de politiefunctie (niet behandelen van aangifte van verkrachting, in strijd met een dienstbevel meewerken en deelnemen aan een televisie-uitzending over een moordzaak waarbij de betreffende ambtenaar in een eerder stadium als rechercheur was betrokken, het herhaaldelijk runnen van een informant in strijd met de interne regels en na een schriftelijk verbod daartoe).

In vier van de 17 zaken bleef het sanctiebesluit niet in stand, in de andere 13 zaken wel.[68] De reden voor vernietiging van het sanctiebesluit was in één zaak dat het verweten plichtsverzuim onvoldoende was bewezen[69] en in één zaak dat het opleggen van de maatregel van verplaatsing als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk ontslag onrechtmatig is.[70] In twee zaken concludeerde de CRvB dat de verweten gedraging geen plichtsverzuim opleverde. In één geval kon het niet geheel handelen volgens de interne werkprocedures hooguit gezien worden als "een tekortschieten in de functie-uitoefening"[71] en in het andere geval was een opmerking van een politieman die de korpsbeheerder "ongepast" vond, gekenschetst als ongelukkig

67 De 17 uitspraken zijn: CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1; CRvB 9 juli 1998, TAR 1998, 148; CRvB 25 februari 1999, TAR 1999, 69; CRvB 17 juni 1999, TAR 1999, 101; CRvB 21 oktober 1999, TAR 2000, 1; CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48; CRvB 23 november 2000, TAR 2001, 4; CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92; CRvB 19 april 2001, TAR 2001, 93; CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24; Rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11; CRvB 22 november 2001, TAR 2002, 53; CRvB 29 november 2001, TAR 2002, 41; CRvB 7 november 2002, TAR 2003, 74; CRvB 20 maart 2003, TAR 2003, 120; rechtbank Zutphen 23 april 2003, TAR 2003, 108; CRvB 8 mei 2003, TAR 2003, 151.

68 De vier uitspraken die vernietiging van het sanctiebesluit betekenden: CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48; CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92; CRvB 19 april 2001, TAR 2001, 93; CRvB 8 mei 2003, TAR 2003, 151.

69 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

70 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.

71 CRvB 19 april 2001, TAR 2001, 93.

geuite kritiek op de korpsleiding.[72] Deze casus illustreren dat de grens tussen onvoldoende functioneren of onhandig opereren enerzijds en plichtsverzuim anderzijds dun is. In beide gevallen hechtte de CRvB waarde aan de bedoeling van de betrokkene, die in het eerste geval strookte met de wijze van werken binnen de organisatie en in het tweede geval niet gericht was op het maken van een kwetsende opmerking.

Het is makkelijker in concreto te bepalen of van plichtsverzuim sprake is, dan algemene normen te formuleren die ten grondslag liggen aan die beoordeling.[73] Een belangrijke constatering is dat de rechter niet geneigd is algemene normen te formuleren die invulling geven aan de open norm van plichtsverzuim. In dit opzicht verschilt de rechterlijke werkwijze essentieel van de toetsingsmethode van de Nationale ombudsman, die zich ten doel stelt algemeen toepasbare normen te construeren op basis van de beoordeling van een concrete zaak. Dit neemt niet weg dat de rechter in sommige gevallen wel tot algemene normen komt, zoals dat aan een executief ambtenaar "hoge eisen van integriteit en betrouwbaarheid mogen worden gesteld" en dat hij daaraan volledig en blijvend dient te voldoen.[74] Deze algemene norm is echter evenzo vaag als de open norm van plichtsverzuim en leidt niet tot nadere invulling daarvan. Al dan niet na het formuleren van een dergelijke vage en veelomvattende norm, richt de rechter zich vervolgens op de voorliggende casus en bepaalt wat in dat geval, onder die omstandigheden, als plichtsverzuim is aan te merken of verwacht wordt van een goed ambtenaar. De door de rechter gegeven gedragsnorm is derhalve casuïstisch van aard, terwijl de algemene normen waarvan deze is afgeleid impliciet blijven. Zo stelt de rechter dat van een politieambtenaar mag worden verwacht dat hij zich te allen tijde onthoudt van het zonder betaling meenemen van twee paar panties uit een supermarkt.[75]

Dat de korpsbeheerder nadere invulling geeft aan het begrip plichtsverzuim door te verwijzen naar een bepaling in het integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997 vond de rechter "niet onjuist".[76] Als uitvloeisel van het artikel dat bepaalt dat een politieambtenaar risicovolle contacten in de privé-sfeer dient te vermijden en professionele contacten inzichtelijk en bespreekbaar dient te houden (art. 3.3 integriteitsstatuut), had de korpsbeheerder ten tijde van de invoering van het integriteitsstatuut algemeen

72 CRvB 8 mei 2003, TAR 2003, 151.

73 Ten Berge, Gerrits-Jansens en Stolk 1992, p. 1.

74 CRvB 22 november 2001, TAR 2002, 53.

75 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24: diefstal van twee paar panties, disciplinair ontslag.

76 Rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11.

bekend gemaakt dat politieambtenaren die zouden worden geconfronteerd met morele dilemma's deze dienden te bespreken met hun chef. De rechter hechtte belang aan deze bekendmaking. Voorop stelde de rechter echter de algemene norm "dat van een politieambtenaar zonder meer mag worden verwacht dat hij zich onthoudt van gedragingen die zijn betrouwbaarheid en integriteit en – als gevolg daarvan – de betrouwbaarheid en integriteit van het korps ondermijnen."[77]

Het niet volgen van interne procedures kan niet zonder meer worden aangemerkt als plichtsverzuim. De CRvB oordeelde dat geen sprake is van plichtsverzuim in een zaak waarin een ambtenaar werd verweten in strijd met interne procedures te hebben gehandeld door van een persoon verkregen informatie over een ophanden zijnd drugstransport niet (tijdig) te hebben doorgegeven aan de Centrale Inlichtingen Dienst. Dat hij in plaats daarvan zijn meerderen heeft geïnformeerd, stemde overeen met de wijze van werken binnen de politieorganisatie.[78] Als hij hiermee al onjuist handelde, wat voor de rechter niet vaststond, had het op de weg van zijn meerderen gelegen hem op dat moment te corrigeren. Omdat er geen sprake was van plichtsverzuim was de korpsbeheerder niet bevoegd de politieambtenaar een disciplinaire sanctie op te leggen. Ook in een eerdere uitspraak bepaalde de rechter dat het feit dat een politiefunctionaris had gehandeld in strijd met een interne instructie "op zichzelf niet [kan] leiden tot de conclusie dat hij zich heeft schuldig gemaakt aan plichtsverzuim."[79] Het bevoegd gezag zal altijd moeten motiveren waarom het handelen dat strijdig is met een dergelijk voorschrift plichtsverzuim oplevert. Daarentegen oordeelde de rechter dat het niet naleven van een dienstbevel wel plichtsverzuim oplevert, of dit nu een opdracht tot werkhervatting na ziekte betreft[80] of een bevel om aan een strafzaak gerelateerde informatie niet in de publiciteit te brengen.[81]

Houding jegens leidinggevenden

De CRvB blijkt groot belang te hechten aan een open en transparante houding van ambtenaren jegens hun meerderen, wat de plicht op hen legt hun chef in kennis te stellen van wetenswaardige gebeurtenissen of hiervan rapportage op te maken.[82] De CRvB onderstreepte het belang hiervan met

77 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1; rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11.
78 CRvB 19 april 2001, TAR 2001, 93.
79 President rechtbank Breda 15 november 1994, TAR 1995, 48.
80 CRvB 17 juni 1999, TAR 1999, 101.
81 CRvB 21 oktober 1999, TAR 2000, 1.
82 Rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11.

het oog op de controleerbaarheid van medewerkers.[83] Onvoldoende openheid kan een ernstige inbreuk betekenen op het in de medewerker gestelde vertrouwen en wordt als plichtsverzuim beschouwd.[84] Zo werd een politieambtenaar verweten dat hij geen rapportage had opgemaakt van de bezoekjes die hij in de late avonduren aan vrouwen bracht die contact met de politie hadden gezocht om aangifte te doen. De bezoekjes werden getoetst op hun functionele noodzaak of wenselijkheid, die volgens de CRvB niet aanwezig waren.[85] Tevens moet een goed ambtenaar in staat zijn samen te werken met zijn collega's.[86]

Het verwijt van oncontroleerbaar handelen trof dezelfde politiefunctionaris die tevens zonder overleg met meerderen een aangifte van mishandeling en verkrachting seponeerde en naliet rapportage van deze aangifte op te maken.[87] Dit nalaten is strijdig met de strafrechtelijke verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv, maar dit artikel is niet door de rechter aangehaald. Ook de politiefunctionarissen van wie de politieauto tijdens een surveillance in een prostitutiegebied werd gefotografeerd, omringd door een paar geheel of gedeeltelijk ontklede dames, hadden dit voorval moeten rapporteren. De foto's zijn vervolgens gepubliceerd in een pornografisch tijdschrift.[88] Aan de betrouwbaarheid van de politieambtenaar tijdens het verloop van de disciplinaire procedure wordt tevens groot belang gehecht. Zo verweet de rechter een politiefunctionaris het afleggen van tegenstrijdige verklaringen, aangezien dit nieuwe vragen opriep ten aanzien van zijn betrouwbaarheid en integriteit.[89] Op de vraag of een politieambtenaar een zwijgrecht toekomt in een disciplinaire procedure, wordt in hoofdstuk 4 ingegaan.

Privé-gedragingen

Of gedragingen in de privé-sfeer het functioneren als politieambtenaar en het imago van de politiedienst benadelen, wordt afgemeten aan "de aard en ernst" van de gedragingen en de functie van de ambtenaar, waarbij een vertrouwenpositie extra gewicht in de schaal legt.[90] Maar ook een politiesurveillant heeft een voorbeeldfunctie in de samenleving te vervullen.[91] Door-

83 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.
84 CRvB 29 november 2001, TAR 2002, 41.
85 CRvB 17 juni 1999, TAR 1999, 101.
86 CRvB 6 december 1990, TAR 1991, 36.
87 CRvB 17 juni 1999, TAR 1999, 101
88 Rechtbank 's-Hertogenbosch 17 februari 1999, TAR 1999, 79.
89 Rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11.
90 CRvB 29 november 2001, TAR 2002, 41.
91 CRvB 23 november 2000, TAR 2001, 4.

dat de surveillant onder invloed van alcoholhoudende drank aan het maatschappelijk verkeer deelnam, bracht zij zichzelf in een kwetsbare positie. Het risico bestond dan dat zij zich in situaties zou begeven die uit de hand zouden lopen en waarmee zij het politiekorps in diskrediet zou brengen. Het beginsel van *noblesse oblige* is derhalve ook op lagere rangen van toepassing.

In een zaak waarin een politiefunctionaris strafrechtelijk was veroordeeld tot een voorwaardelijke gevangenisstraf vanwege incest, volstond de CRvB met de verwijzing naar de aard en de ernst van de gedragingen om tot het oordeel te komen dat sprake was van zeer ernstig plichtsverzuim. Onder verwijzing naar de politietaak zoals vermeld in artikel 2 Politiewet 1993, zou het handhaven van de executieve politieambtenaar een te grote inbreuk hebben betekend op het aanzien van en het vertrouwen in het functioneren van de politie. De gedragingen konden niet los worden gezien van het politiewerk, vond de CRvB.[92] De politieambtenaar die geld bij bedrijven inzamelde onder het voorwendsel dat dit bedoeld zou zijn voor een avond voor gepensioneerde politieagenten, maar dit geld ten eigen behoeve gebruikte, handelde naar het oordeel van de CRvB verwijtbaar. Hierbij liet hij meewegen dat de hoofdagent bij de betreffende bedrijven bekend was als politieman en de activiteiten in verband zijn gebracht met het – toen nog – gemeentelijke politiekorps.[93]

In twee meer recente casus bestempelde de CRvB normovertredingen in privé-tijd als 'onprofessioneel'. In het ene geval ging het om een politieagent die 's avonds onder verdachte omstandigheden door een collega werd aangetroffen bij een bedrijfspand.[94] Hoewel diefstal niet is bewezen, achtte de CRvB betrokkenheid bij inbraak wel aannemelijk. Pas nadat een collega na verschillende sommaties een dienstpistool op betrokkene richtte, bleef hij staan. Dit vond de CRvB onprofessioneel. In het andere geval had een politieman in strijd met de voorschriften van de Jachtwet en in strijd met het hem verleende verlof tot het voorhanden hebben van een geweer in privé-tijd een zwijn neergeschoten.[95] Ook dit vond de CRvB onprofessioneel. De regels van professionaliteit strekken in de visie van de CRvB dus verder dan de eigenlijke functie-uitoefening en hebben eveneens betrekking op gedrag in de privé-sfeer. In beide casus rekende de rechter de betrokkenen aan dat zij collega's in een moeilijke positie hadden gebracht. In het eerste geval drong de betrokkene er bij zijn collega op aan de aanhouding met het oog op zijn gezin te beëindigen. In het tweede geval heeft de betrokkene de

92 CRvB 25 februari 1999, TAR 1999, 69.

93 CRvB 9 juli 1998, TAR 1998, 148.

94 CRvB 7 november 2002, TAR 2003, 74.

95 CRvB 20 maart 2003, TAR 2003, 120.

verbalisant benaderd en sprak zijn twijfel uit over de betrouwbaarheid van het door verbalisant op te maken proces-verbaal.

In een eerdere uitspraak had de CRvB bepaald dat het instellen van een onderzoek door een politieambtenaar met gebruikmaking van zijn politielegitimatie buiten zijn ambtsgebied, zonder noodzaak en zonder toestemming ernstig plichtsverzuim oplevert dat strafontslag rechtvaardigt.[96]

3.4.4 Handhaving van de tuchtnorm bij normatieve onzekerheid

In deze paragraaf wordt bekeken welke invloed onzekerheid omtrent de geldigheid dan wel de inhoud van normen heeft op de kwalificatie van normovertredingen als plichtsverzuim.

In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen dat uitvoerende politiemensen in de uitoefening van de functie gebruikmaken van informele normen om de grote mate van vrijheid van handelen en beslissen in het praktische politiewerk te hanteren. Deze groepsnormen worden gezien als 'informele beroepseisen' die niet alleen handvatten bieden voor het praktisch politieoptreden, maar tevens betrekking hebben op de omgang met collega's en met meerderen.[97] Ook is bekend dat de normen binnen de politie in sommige opzichten afwijken van de normen daarbuiten, wat toegeschreven wordt aan de binnen de politie heersende macho-cultuur, de stigmatisering van sommige groepen mensen en de preoccupatie met gevaar en geweld.[98] Overigens zijn de groepsnormen aan verandering onderhevig door de tijd en verschillen zij naar werkgebied en plaats.[99]

De rechter liet in de eerder genoemde zaak Kalma, waarin een hoofdinspecteur van politie deelnam aan een betoging, bij zijn beoordeling of sprake was van plichtsverzuim de informele groepsnormen meewegen. De betoging werd als solidariteitsdemonstratie met de *Rote Armee Fraktion* uitgelegd. De vraag die speelde was, of de inspecteur terecht gebruikmaakte van zijn grondrecht op betoging, of dat hij vanwege zijn functie zich hiervan had moeten onthouden. In deze casus waren de groepsnormen strenger dan de maatschappelijke normen. De CRvB bepaalde over het al dan niet aanwezig zijn van een normovertreding:

---

96 CRvB 14 mei 1992, TAR 1992, 148.

97 Van der Torre 1999, p. 48 e.v.; Reuss-Ianni en Ianni 1983, p. 264; Punch 1981, p. 17.

98 Waddington 1999.

99 Naeyé e.a. 2004.

> "De Raad is er zich van bewust, dat de grens die eiser in dit geval heeft overschreden niet als in absolute zin objectief vaststaand kan worden aangemerkt en mede wordt bepaald door de mate van tolerantie welke binnen de betreffende groep leeft. Door dit laatste is het niet altijd uitgesloten dat een groep nauwere grenzen aan het gedrag van de groepsgenoten stelt dan bij een meer objectieve benadering wellicht nodig zou zijn en dat die grenzen een zekere tijdgebondenheid kunnen hebben. Bij afweging en toetsing zal met dit verschijnsel rekening moeten worden gehouden."

De situatie kan zich voordoen dat de door het bevoegd gezag uitgedragen – al dan niet wettelijke – normen niet stroken met de groepsnormen van de werkvloer. Als afwijkende groepsnormen worden getolereerd of zelfs bevestigd door direct leidinggevenden, maar door het – hogere – bevoegd gezag worden afgekeurd, kan zich een situatie voordoen van 'normatieve onzekerheid'. Dat wil zeggen dat medewerkers onzeker zijn over de normen waaraan zij zich hebben te houden. Om de disciplinaire sanctiebevoegdheid in het leven te roepen, dient de overtreden norm kenbaar en eenduidig te zijn (*lex certa-beginsel*). Plichtsverzuim is alleen verwijtbaar wanneer de overtreder geacht kan worden de norm te kennen. Dit is niet het geval wanneer een leidinggevende instemt met de betwiste gedragingen en daarenboven ook collega's dezelfde gedragslijn volgen.[100] Het gedogen door de leiding van een afwijkende groepsnorm kan dus de bevoegdheid om te sanctioneren wegnemen. Ook kan dit gegeven de evenredigheid tussen het plichtsverzuim en de sanctie beïnvloeden. Zo bepaalde de CRvB dat voor het aannemen van kleine geldbedragen bestraffen met strafontslag onevenredig is, wanneer het binnen de organisatie zeer gebruikelijk is geschenken te aanvaarden.[101] Het kan nodig zijn de betrokkene eerst te wijzen op de grenzen die hij in acht heeft te nemen, alvorens hem hierop te corrigeren. Dit is met name van belang wanneer geschreven regels ontbreken, zoals terzake van contacten met het criminele milieu.[102]

De ernst van de gedragingen kan echter zo zwaar wegen dat normvervaging geen excuus biedt. De CRvB bepaalde dat de aanwezigheid van 'collectieve schuld' gebaseerd op de normvervaging op de werkplek het

100 CRvB 13 maart 1990, TAR 1990, 107.

101 Het feit dat dit heimelijk gebeurde, waaruit bleek dat de betrokken ambtenaar zich bewust was van de laakbaarheid van de gedragingen, doet aan dit oordeel niet af. CRvB 9 april 1992, TAR 1992, 118. Ook onevenredigheid vanwege het ontbreken van een waarschuwing: CRvB 11 november 1993, TAR 1994, 16.

102 CRvB 16 augustus 2001, TAR 2001, 155.

bevoegd gezag niet de bevoegdheid ontnam om de overtreder (wegens ongeschiktheid) te ontslaan. In casu maakte de betrokkene zich schuldig aan aanranding en andere obsceniteiten. Bij dergelijke normovertredingen is het "niet doorslaggevend of een waarschuwing is gegeven. De onaanvaardbaarheid in een werksituatie van misdragingen als bovengenoemd kon en moest eiser zelf beseffen."[103] Ook wanneer er wettelijke bepalingen zijn, neemt normvervaging de verwijtbaarheid van de betrokkene niet weg. Zo oordeelde de CRvB dat het besluit tot strafontslag vanwege het aannemen van geschenken in stand kon blijven. Ook in deze zaak was er sprake van normvervaging binnen de betreffende dienst, maar: "De Raad distantieert zich hiervan onder verwijzing naar de voor elke ambtenaar geldende wettelijke bepalingen." Vervolgens werden overigens niet deze bepalingen, maar werd de algemene norm van het goed ambtenaarschap verwoord.[104]

Ook normatieve onzekerheid vanwege het ontbreken van instructies kan een normovertreder niet bij voorbaat verontschuldigen. In een zaak waarin een commandant van een recherchegroep zich beriep op afwezigheid van instructies over de werkwijze met betrekking tot het runnen van een informant en de afwezigheid van structurele controle van hogerhand, had deze toch moeten beseffen dat het aannemen van een groot geldbedrag van de informant hem in een onaanvaardbaar kwetsbare positie zou brengen. Bovendien verbood een regeling in het Ambtenarenreglement voor de Rijkspolitie het aannemen van geld en geschenken van derden.[105]

Verzuimt het bevoegd gezag of de daarvoor aangewezen leidinggevende de betrokkene direct na het plichtsverzuim terecht te wijzen, dan kan dit eveneens de sanctiebevoegdheid van het bevoegd gezag beïnvloeden. Zo liet de CRvB voor zijn oordeel dat geen sprake was van strafwaardig plichtsverzuim meewegen dat de betrokken ambtenaar tijdens of na het voorval waarin hij zich schuldig had gemaakt aan een ernstige overschrijding van fatsoens- en zedelijkheidsnormen in het geheel niet was aangesproken op zijn gedrag.[106] Bij de kwalificatie van een gedraging als plichtsverzuim achtte de CRvB het in een andere zaak niet zonder belang dat zijn superieuren kennelijk bekend waren met de gedraging en hij hierop niet is gecorrigeerd. In casu ging het erom dat de betrokken hoofdagent een aantal Surinaamse criminelen kende en dat binnen het korps van die kennis gebruik werd gemaakt. Zijn superieuren hadden hem er niet op gewezen

103 CRvB 29 juli 1993, TAR 1993, 204.
104 CRvB 7 november 1985, TAR 1986, 13.
105 CRvB 31 maart 1994, TAR 1994, 122.
106 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

(meer) afstand te nemen van bedoelde personen.[107] In een andere zaak oordeelde de CRvB in heel andere zin:

> "De omstandigheid dat de korpsleiding eiser niet op zijn gedrag heeft aangesproken onmiddellijk nadat vorenbedoelde collega's hun superieuren van dit voorval [het informeren van een van opslag van illegaal vuurwerk verdachte transportfirma over een op handen zijnde actie] op de hoogte brachten en er ook overigens in de periode tot maart 1990 door of namens de korpsleiding niet adequaat is gereageerd op signalen omtrent eisers gebrek aan integriteit en loyaliteit, ontneemt aan eisers handelwijze geenszins het verwijtbare karakter en kan er niet toe leiden dat aan gedaagde in een later stadium niet meer de bevoegdheid toekwam eiser terzake alsnog disciplinair te straffen."[108]

Uit de rechtspraak kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van de vereiste kenbaarheid en eenduidigheid van de norm om de overtreding daarvan als plichtsverzuim te kunnen sanctioneren. Het verduidelijken van een norm door middel van een waarschuwing bij eerder plichtsverzuim verzekert de sanctiebevoegdheid. Tegelijkertijd hebben algemeen aanvaarde fatsoensnormen geen verduidelijking nodig om tot sanctionering van de overtreding daarvan over te kunnen gaan. Door eerder plichtsverzuim te tolereren ontstaat normvervaging, waardoor de sanctiebevoegdheid terzake van soortgelijk plichtsverzuim wegvalt. Ook het niet direct corrigeren van plichtsverzuim ontneemt het bevoegd gezag onder omstandigheden de sanctioneringsbevoegdheid terzake van hetzelfde plichtsverzuim op een later tijdstip.

3.4.5 Bevindingen

Er zijn velerlei normen die deel uitmaken van het normatief kader aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of sprake is van plichtsverzuim. De normen zijn ingedeeld naar externe, buiten de politie tot stand gekomen normen en interne normen, die binnen de politie zijn geformuleerd. De externe normen omvatten rechtsbeginselen, beginselen die zijn neergelegd in de Europese code voor politiële ethiek 2001, wettelijke voorschriften ten aanzien van de uitvoering van de politietaak, bestuursrechtelijke voorschrif-

107 CRvB 31 december 1996, TAR 1997, 32.
108 CRvB 31 maart 1994, TAR 1994, 121.

ten, strafrechtelijke en bestuursrechtelijke strafbaarstellingen en gedragsregels geformuleerd door de Nationale ombudsman. De interne normen betreffen het landelijk integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997, gedragscodes die binnen de politiekorpsen worden vastgesteld, dienstvoorschriften van korpsen en de individuele dienstopdracht. Geschreven normen mogen in principe bekend verondersteld worden bij politieambtenaren. Met name voor ongeschreven normen geldt dat zij in de praktijk alleen kunnen worden gehandhaafd als zij voorafgaande aan de sanctietoepassing zijn geëxpliciteerd, tenzij zij redelijkerwijs bekend verondersteld mochten worden.

Voor de invulling van de open norm is de rechtspraak een belangrijke rechtsbron. De gepubliceerde jurisprudentie met betrekking tot disciplinaire strafbesluiten ten aanzien van politiefunctionarissen in de jaren 1998 tot en met 2003 geeft geen scherp beeld van de normatieve uitgangspunten die het bevoegd gezag bij de beoordeling van plichtsverzuim hanteert, omdat de besluitvorming slechts in grote lijnen wordt weergegeven. Uit de beoordeling van de rechter kan vanwege het casuïstische karakter van de jurisprudentie evenmin een consistent normatief kader worden afgeleid. Wel kan worden geconcludeerd dat voor het kwalificeren van gedragingen als plichtsverzuim, het voor de rechter van belang is welke norm is geschonden. Uitgangspunt daarbij is dat ingeval een externe norm is overtreden, plichtsverzuim kan worden verondersteld, tenzij bijzondere omstandigheden de normovertreding rechtvaardigen. Overtreding van interne normen is ongewenst, maar is niet per definitie plichtsverzuim.

Verder kan in zijn algemeenheid worden gezegd dat de rechter groot belang hecht aan een open en transparante houding van ambtenaren jegens hun meerderen, omdat dit de controleerbaarheid van hun gedrag vergroot. Onvoldoende openheid kan op zich al als plichtsverzuim worden beschouwd. Hieruit is af te leiden dat openheid over gedrag dat mogelijk als plichtsverzuim te kwalificeren is, als een strafverminderende omstandigheid wordt meegewogen. De rechter is genegen gedragingen in de privé-sfeer tuchtrechtelijk handhaafbaar te achten, vanwege de voorbeeldfunctie die politieambtenaren in de maatschappij dienen te vervullen en het belang van een ongeschonden aanzien van de politie.

Bij de beoordeling van plichtsverzuim houdt de rechter rekening met mogelijke groepsnormen die afwijken van de gangbare normen. Het tolereren van een afwijkende groepsnorm door het bevoegd gezag, maakt dat ambtenaren niet meer geacht kunnen worden de door het bevoegd gezag voorgestane norm te kennen. Plichtsverzuim kan echter zo ernstig zijn, dat

normvervaging geen verzachtende omstandigheid is, omdat de ambtenaar desondanks geacht moet worden te weten dat hij plichtsverzuim pleegde.

3.5 Het plichtsverzuim

3.5.1 Doen en nalaten

Plichtsverzuim bestaat uit een gedraging, dat wil zeggen een doen of nalaten. Alleen het hebben van een bepaalde overtuiging zonder dat deze in feitelijke gedragingen tot uiting komt, kan geen plichtsverzuim vormen. Het is evenwel mogelijk dat een uit feiten gebleken intentie tot het plegen van plichtsverzuim zonder dat de beoogde gedraging daadwerkelijk plaatsvond, toch plichtsverzuim oplevert. Te denken is aan een poging tot het onrechtmatig verschaffen van informatie zonder dat deze informatie de geadresseerde heeft bereikt.

Verder is niet alleen het daadwerkelijk schaden van de betrouwbaarheid en integriteit van het korps sanctiewaardig, maar verwacht de rechter tevens dat de ambtenaar situaties vermijdt die alleen al risico's voor het aanzien van de politie met zich meebrengen. Het zich begeven in een 'risicoscheppende' situatie kan plichtsverzuim opleveren, zo oordeelde de CRvB in een zaak waarin een feestje op het politieopleidingsterrein uitmondde in vergaande intimiteiten, gevolgd door aangifte van aanranding en verkrachting. De ambtenaren hadden volgens de rechter moeten vermijden dat zij en het opleidingsinstituut in opspraak raakten.[109] Ook de hoofdagent van politie die na de dienst een vrouw bezocht die hij tijdens zijn dienstuitoefening bijstand had verleend, welk bezoek vanwege intimiteiten die zich voor hebben gedaan aanleiding vormde voor aangifte van verkrachting door de vrouw, had zich in de ogen van de CRvB "begeven in, dan wel niet [heeft] weten te onttrekken aan, een situatie die duidelijk risico's in zich borg in relatie tot zijn dienstuitoefening als politieman en de integriteit van de dienst als zodanig."[110]

Politiewerk bestaat voornamelijk uit feitelijke handelingen en niet uit papieren beslissingen.[111] Het plichtsverzuim betreft dan ook voornamelijk concrete handelingen die strijdig zijn met geschreven of ongeschreven normen. Te denken is aan onrechtmatige aanwending van bevoegdheden,

109 CRvB 17 april 1990, TAR 1990, 134.
110 CRvB 21 mei 1992, TAR 1992, 153.
111 Naeyé 1992, p. 25.

het onterecht verstrekken van informatie en omgang met criminele personen in de privé-sfeer. Het nemen van besluiten en privaatrechtelijke handelingen zijn in beginsel niet uitgesloten van de tuchtrechtelijke invloedssfeer. Voorwaarde voor sanctionering is wel dat er sprake is van verstoring van de vertrouwensrelatie tussen de ambtenaar en het bevoegd gezag.

Verwijtbaar nalaten kan bestaan uit het verzaken van wettelijke of andere concrete plichten om iets te doen. Te denken is aan het in strijd met de voorschriften weigeren een aangifte van verkrachting en mishandeling op te nemen,[112] of het nalaten aangifte te doen van waargenomen strafbare feiten,[113] wat in strijd is met de verbaliseringsplicht van artikel 152 Sv.[114] Ook het niet voldoen aan de plicht tot het melden aan de meerdere van opmerkelijke voorvallen tijdens de dienst of in verband met de dienst levert plichtsverzuim op (zie paragraaf 3.4.3).

Nalaten kan tevens bestaan uit het tonen van onvoldoende inzet en ijver. Hiermee wordt niet voldaan aan de volgens de rechter meest elementaire verplichting van de ambtenaar, namelijk het verrichten van werk.[115] Bovendien verklaart de politieambtenaar in zijn ambtseed of -belofte dat hij zich "als een nauwgezet en ijverig politieambtenaar zal gedragen" (art. 9 lid 1 en 2 Barp). De schade van onvoldoende inzet is vaak moeilijk aantoonbaar. Een concreet resultaat van een groot deel van het politiewerk, bijvoorbeeld van de politiesurveillance, is niet duidelijk aanwijsbaar. Daarbij komt dat het werkaanbod de hoeveelheid werk dat daadwerkelijk kan worden verricht vrijwel altijd overstijgt. Het arbeidsethos hangt vaak sterk samen met de groepscultuur. Met het instellen van resultaatverplichtingen aan korpsen oefent de politiek nu druk uit op de politie.[116] Op individueel niveau vraagt een gebrekkige inzet in de eerste plaats om leidinggevenden die weten te motiveren, een herziening van taken of het formuleren van duidelijke doelen. Wanneer er sprake is van onwil om inzet te tonen, kan de dreiging van het tuchtrecht een laatste stimulans vormen voor gedragsverbetering.

---

112 CRvB 17 juni 1999, TAR 1999, 101. Dit feit in combinatie met andere kwam de agent van politie op strafontslag te staan.

113 Rechtbank 's-Gravenhage, 4 december 1997, TAR 1999, 43.

114 Artikel 152 Sv luidt: "De ambtenaren, bedoeld in de artikelen 141 en 142, maken ten spoedigste proces-verbaal op van het door hen opgespoorde strafbare feit of van hetgeen door hen tot opsporing is verricht of bevonden."

115 Rechtbank 's-Hertogenbosch 17 februari 1999, TAR 1999, 79.

116 Zie bijvoorbeeld *Zicht op taakuitvoering politie*, Algemene Rekenkamer TK 2002-2003, 28 791, nrs. 1-2.

Plichtsverzuim kan bestaan uit een eenmalige gedraging, maar kan ook een reeks van dezelfde gedragingen, een complex van gedragingen of in tijd uiteenlopende gedragingen omvatten. Wanneer een reeks van dezelfde gedragingen leidt tot bestraffing, is de vraag van belang of het bevoegd gezag in een eerder stadium kennis droeg van de feiten en daarop corrigerend heeft gereageerd, met andere woorden: de norm duidelijk heeft gesteld. Dit aspect is van invloed op de verwijtbaarheid van de ambtenaar en daarmee op de sanctiebevoegdheid van het bevoegd gezag, alsmede op de evenredigheid van de sanctie. Wanneer bij een feitencomplex dat als geheel plichtsverzuim oplevert meerdere mensen betrokken zijn, kunnen de verschillende overtreders op hun eigen rol worden aangesproken. In een zaak over een handgemeen voorkwam het bevoegd gezag een discussie over de verdeling van schuld met de uitspraak: "Waar twee vechten, hebben twee schuld."[117] Ook zijdelings betrokkenen kunnen verantwoordelijkheid dragen voor het plaatsvinden van het plichtsverzuim. Wanneer de ambtenaar niet deelneemt aan de verboden gedragingen, maar daartegen ook niet optreedt of daarvan geen aangifte doet, kan hij in strijd met zijn beroepsplicht handelen.[118]

De plicht tot ingrijpen

Een beroepsmilitair (lid van de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* te Brussel) was direct getuige van het ophalen, afleveren en betalen van een grote partij xtc-pillen door een collega. Dit speelde zich af aan de vooravond van hun vertrek op een gezamenlijke vakantie. Terwijl zijn collega in de auto telefoongesprekken voerde, waaruit de betrokkene voor het eerst opmaakte dat hij handelde in xtc-pillen, zei de betrokkene dat hij er buiten gehouden wilde worden en er niets mee te maken wilde hebben. Tijdens de daaropvolgende transactie heeft hij zich steeds afzijdig gehouden.

Hem wordt niet verweten dat hij niet direct heeft ingegrepen, omdat dit mogelijk een gevaarlijke situatie zou hebben opgeleverd. Wel wordt hem, volgens de rechtbank terecht, verweten dat hij geen poging heeft ondernomen zijn reisgenoot en militair mindere te weerhouden van het uitvoeren van zijn voorgenomen criminele activiteiten. Voorts treft hem ook het verwijt dat hij zich op die avond niet aan het criminele gezelschap heeft onttrokken. Ten slotte had de betrokkene na thuiskomst van de vakantie aangifte moeten doen van de door hem waargenomen strafbare feiten, dan wel de justitiële of

117 Ambtenarengerecht Arnhem 27 juni 1986, TAR 1986, 199.

118 President rechtbank 's-Gravenhage 29 januari 1997, TAR 1997, 77 en rechtbank 's-Gravenhage 4 december 1997, TAR 1999, 43, beide betreffende een en hetzelfde feitencomplex.

> militaire autoriteiten op andere wijze in kennis moeten stellen van zijn waarnemingen. De rechtbank laat het onvoorwaardelijk ontslag van de militair in stand.

Terwijl de sanctiebevoegdheid in het Barp is gebaseerd op de enkelvoudige term 'plichtsverzuim', hanteert de rechter de kwalificaties 'plichtsverzuim', 'ernstig plichtsverzuim' en 'zeer ernstig plichtsverzuim'. Uit de bestudering van 17 uitspraken ten aanzien van plichtsverzuim gepleegd door politiefunctionarissen in de periode 1998-2003 kan niet worden opgemaakt of deze kwalificaties inhoudelijk nader te duiden zijn. Onvoorwaardelijk strafontslag is niet voorbehouden aan de gevallen waarin 'zeer ernstig plichtsverzuim' is gepleegd.[119] Evenmin kan de kwalificatie 'ernstig' of 'zeer ernstig' in verband worden gebracht met de ernst van de gedragingen als deze met elkaar worden vergeleken. Zo duidde de rechter het onderhouden van contacten met een persoon uit het criminele milieu als 'zeer ernstig plichtsverzuim' en directe betrokkenheid bij handel in verdovende middelen als 'ernstig plichtsverzuim'.[120]

3.5.2 Rechtvaardigingsgronden

Politiewerk bestaat voornamelijk uit eenmalig feitelijk handelen, soms onder hectische omstandigheden die snel optreden vereisen en waarbij correctie achteraf lang niet altijd mogelijk is. Juist dan zijn disculperende gronden van belang. Rechtvaardigende omstandigheden spelen een rol bij de beantwoording van de vraag of sprake is van plichtsverzuim. Zij kunnen resulteren in het aanvaarden van een uitzonderingstoestand. Rechtvaardigingsgronden zijn noch in de Algemene wet bestuursrecht noch in het Barp expliciet vastgelegd. Voor wat betreft het bestuurlijk sanctierecht staat wel een codificatie op stapel. Artikel 5.0.5 wetsontwerp vierde tranche Awb

---

119 Dit is wel het geval in de uitspraken van 2003. Voorwaardelijk ontslag was opgelegd ten aanzien van 'ernstig plichtsverzuim'.

120 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998,1 respectievelijk rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11. De Vos ziet wel een verband tussen de kwalificaties en het type gedragingen waaruit het plichtsverzuim bestaat. Volgens hem gebruikt de rechter 'zeer ernstig plichtsverzuim' voor gedragingen die een veiligheidsrisico doen ontstaan voor de politie (corruptie, het schenden van de geheimhoudingsplicht) en het plegen van seksuele delicten. 'Ernstig plichtsverzuim' heeft negatieve gevolgen voor de functie-uitoefening en 'gewoon' plichtsverzuim behelst het maken van een beoordelingsfout in de uitoefening van de functie (Noot De Vos bij CRvB 30 maart 1995, TAR 1995, 146).

bepaalt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke sanctie oplegt voorzover voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. De bepaling beoogt te voorkomen dat een sanctie wordt opgelegd terwijl de omstandigheden van de situatie de gedraging in kwestie rechtvaardigen. Wat de rechtvaardigingsgronden zijn, vermeldt het wetsontwerp niet. Het wordt aan het bestuur en aan de rechter overgelaten om het begrip rechtvaardigingsgrond nader in te vullen, daarbij voortbordurend op de strafrechtelijke jurisprudentie over dit onderwerp.[121] in het wetsontwerp is het onderscheid tussen rechtvaardigingsgronden en schulduitsluitingsgronden zoals dit in het strafrecht wordt gehanteerd, overgenomen. Alleen voor punitieve sancties is schuld vereist, reden waarom het beginsel 'geen straf zonder schuld' is neergelegd in de bestuurlijke boeteregeling van titel 5.4 Awb.

Een algemene rechtvaardigingsgrond vanwege onwetendheid met de wet was wel te vinden in de oude rechtspositieregelingen voor de Rijkspolitie en de Gemeentepolitie, maar is niet overgenomen in het Barp. Het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) bevat deze bepaling nog in artikel 52:

> Artikel 52 ARAR
> Terzake van niet-naleving van bepalingen, welke redelijkerwijs niet kunnen worden geacht den ambtenaar bekend te zijn, worden hem geen voordeelen onthouden of nadeelen toegebracht.

De wetgever heeft met het achterwege laten van een dergelijke bepaling blijkbaar een beroep op onwetendheid willen uitsluiten. Dit neemt niet weg dat in de praktijk ter beantwoording van de vraag of zich verwijtbaar plichtsverzuim heeft voorgedaan de bekendheid met de overtreden norm die verondersteld mocht worden aanwezig te zijn, een rol speelt.

In het algemeen zal gelden dat de politieambtenaar die te goeder trouw een normovertreding begaat in de veronderstelling dat hij zijn plicht vervult, vrijuit gaat. Daarbij zal de goede trouw geobjectiveerd worden: de politieambtenaar veronderstelde niet alleen dat hij zijn plicht vervulde, maar hij mocht dit, op grond van de omstandigheden, ook veronderstellen. Te denken is aan een politieambtenaar die een persoon aanhoudt van wie hij op basis van informatie van hoger hand aanneemt dat het de verdachte is, terwijl dit niet het geval is. Een ander voorbeeld is de politiefunctionaris die veronderstelt te maken te hebben met een verdachte met een vuurwapen en ter aanhouding schiet, terwijl later blijkt dat de verdachte zijn wapen

121 TK 2003-2004, 79 702 (MvT).

eerder tijdens zijn vlucht heeft weggeworpen zonder dat de agent dit had gemerkt.[122]

Gebrekkige toerusting door het korps van de medewerkers, waardoor deze hun taak niet naar behoren kunnen uitoefenen, kan eveneens een rechtvaardigingsgrond opleveren. De relatie tussen het bevoegd gezag en de medewerkers bestaat immers uit wederzijdse plichten en verantwoordelijkheden. Wanneer een politieambtenaar niet voldoet aan de verwachtingen ten aanzien van zijn functievervulling, zal ook gekeken moeten worden naar de inspanningen van het korps op het punt van training en toerusting. Van een politieambtenaar mag niet worden verwacht dat hij taken vervult die niet in overeenstemming zijn met zijn opleidingsniveau en werkervaring.[123] Wanneer een politieambtenaar uit de basispolitiezorg een moeilijk overleg met het gemeentebestuur laat mislukken omdat hij hiervoor in feite te weinig capaciteiten in huis heeft, treft hem geen blaam, tenzij er sprake is van opzet. Zo oordeelde de CRvB dat de hoofdagent die als chef van dienst toestemde in het onder zich nemen van een aan de politie toebehorende halogeenlamp, hetgeen in strijd was met het nieuwe beleid van striktheid, geen plichtsverzuim pleegde, maar niet adequaat had gehandeld door een beoordelingsfout te maken. Hierbij speelde mee dat de hoofdagent de functie van chef van dienst waarnam, een functie die eigenlijk vervuld moest worden door een brigadier.[124] Gebrekkige training of geoefendheid kan ten aanzien van het gebruik van het vuurwapen echter geen excuus zijn, aangezien geoefendheid een voorwaarde is voor het rechtmatig dragen van het wapen (art. 4 sub b Ambtsinstructie 1994).

In een situatie van een conflict van plichten wordt de ambtenaar gedwongen de minste van twee kwaden te kiezen. Hij kan bijvoorbeeld tegen de regels in onaangekondigd een vrije dag opnemen om bij zijn zieke kind thuis te blijven, nadat hij andere mogelijkheden voor opvang geprobeerd heeft. Een ander voorbeeld is dat de aangifteplicht van ambtenaren ex artikel 162 Sv een inbreuk kan maken op de ambtelijke geheimhoudingsplicht. De minister heeft bepaald dat in een dergelijk geval de aangifteplicht voorrang heeft, omdat daarmee een hoger belang is gemoeid.[125]

Doel als rechtvaardigingsgrond niet gehonoreerd

In de gepubliceerde jurisprudentie uit de jaren 1998-2003 heeft in één zaak een politieambtenaar het doel waarmee hij de als plichtsverzuim gekwalifi-

122 Het voorbeeld is ontleend aan Casus 15.17 in: Timmer, Naeyé en Van der Steeg 1996.

123 Barker en Carter 1994, p. 23.

124 CRvB 18 december 1990, TAR 1991, 44.

125 Bovens 1987, p. 587.

> ceerde gedragingen pleegde als rechtvaardigingsgrond aangevoerd. Door deel te nemen aan televisie-uitzendingen over een moordzaak waarbij hij eerder als rechercheur betrokken was, beoogde hij de oplossing van de moordzaak dichter bij te brengen. Daarbij beriep de ambtenaar zich op psychische overmacht als verontschuldigingsgrond, vanwege toezeggingen aan de vriendin van het slachtoffer. De CRvB was echter van oordeel dat het niet naleven van een dienstbevel plichtsverzuim oplevert en het oplossen van een moordzaak vormde "niet (het begin van) een rechtvaardiging om het dienstbevel niet na te leven." De ambtenaar had niet zijn oordeel over zijn betrokkenheid bij het onderzoek mogen stellen boven de afweging van de leider van het onderzoeksteam en van het OM. In het artikel 2 Politiewet 1993, waarop de ambtenaar zijn redenering steunde, is nu juist neergelegd dat de politie bij de uitoefening van haar taken ondergeschikt is aan het bevoegd gezag.[126]

3.5.3 Schuld

Artikel 76 Barp bepaalt dat degene die zich aan plichtsverzuim *schuldig* maakt, disciplinair kan worden gestraft. Deze formulering gaat uit van schuld als voorwaarde voor disciplinaire sanctionering. Zonder schuld bestaat er geen sanctiebevoegdheid.[127] Schuld houdt verwijtbaarheid in; aanwezigheid van schuld betekent dat de betrokkene verantwoordelijk kan worden gehouden voor zijn handelen. In het algemene bestuursrecht is het vereiste van schuld afhankelijk van het karakter van de sanctie. Voor punitieve sancties is wel, maar voor herstelsancties is over het algemeen geen schuld van de overtreder vereist. Hoewel de disciplinaire sancties geen eenduidig karakter kan worden toegedicht en van sommige sancties het punitieve en van andere het herstelkarakter overheerst, zijn alle sancties in enigerlei mate punitief van aard. Het strafrechtelijk adagium 'geen straf zonder schuld' moet dan ook van toepassing worden geacht op het politietuchtrecht.

In de jurisprudentie werd aanvankelijk aansluiting gezocht bij het strafrecht om te bepalen dat schuld voorwaarde is voor strafoplegging. In een uitspraak uit 1964 stelde de CRvB dat: "naar zijn oordeel de disciplinaire straf zich niet wezenlijk onderscheidt van de straf waarover het Wetboek

126 CRvB 21 oktober 1999, TAR 2000, 1.

127 Zo ook: Taat 1948, p. 57-58; De Doelder 1981, p. 102-109; Duk 1981, p. 235; Nicolaï 1984, p. 47; Leijten 1991, p. 355 (ook voor verdere literatuurverwijzingen). Daarnaast is een aantal auteurs van mening dat schuld voor tuchtrechtelijke sanctionering geen vereiste is: Kamminga 1949, Kelk 1978 e.a., aangehaald in De Doelder 1981, p. 102; Hazewinkel-Suringa en Remmelink 1996, p.193.

van Strafrecht handelt, en dat daarom ook met betrekking tot de disciplinaire straf de regel: geen straf zonder schuld, geldt."[128] Sindsdien heeft de CRvB zich niet meer op een dergelijk heldere manier over de schuldvraag uitgelaten. Hierdoor is nog niet duidelijk of de ontwikkeling van het bestuursrecht verandering heeft gebracht in het rechterlijke standpunt.

Schuld in de zin van verwijtbaarheid houdt in dat de overtreder de feitelijke aard en de onjuistheid van zijn gedragingen kent of zou moeten kennen.[129] Dit impliceert in ieder geval dat de overtreder toerekeningsvatbaar was ten tijde van het plichtsverzuim, dat wil zeggen dat er geen psychische aandoening was die maakt dat de gedragingen hem niet toegerekend kunnen worden. De toerekeningsvatbaarheid vormt de basis van het schuldbegrip.[130] Een ontoerekeningsvatbare overtreder is ten tijde van zijn handelen niet toegankelijk voor rationele overwegingen en niet in staat de gevolgen en de draagwijdte van zijn handelingen te overzien.[131] Bij de beoordeling of en in welke mate schuld aanwezig is, wordt in aanmerking genomen de geestestoestand van de betrokkene, de tijdsspanne waarin de gedragingen hebben plaatsgevonden, de vraag of er pauzen waren tussen de misdragingen waarin bezinning mogelijk was geweest, de complexiteit van de handelingen en de frequentie van gedragingen. Ook de functie van de ambtenaar is van belang. Een ervaren medewerker en leidinggevende die uit dien hoofde een voorbeeldfunctie vervult, wordt het plichtsverzuim des te zwaarder aangerekend.[132]

Een psychische stoornis doet niet zonder meer de toerekeningsvatbaarheid van de overtreder afnemen of verdwijnen. Er moet een causaal verband bestaan tussen de gedragingen in kwestie en de aanwezige persoonlijkheidsstoornis. Was de ambtenaar, ondanks de stoornis, zich bewust van zijn gedrag en de onjuistheid daarvan, dan kan hij toch verantwoordelijk worden gehouden voor zijn gedrag. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit de verklaring van de betrokkene dat hij heel goed wist waar hij mee bezig was.[133]

Verslaving of overmatig gebruik van drogerende middelen (drugs, alcohol, medicijnen) verontschuldigen de overtreder in beginsel niet bij de

---

128 CRvB 25 maart 1964, AB 1964, 774. Zo ook CRvB 17 oktober 1961, AB 1962, 323.

129 Zie ook Troostwijk 1984, p. 450-452; Leijten 1991, p. 355-156; Korteweg-Wiers 1998, p.164.

130 Hazewinkel-Suringa en Remmelink 1996, p. 250; Korteweg-Wiers ziet schuld en toerekenbaarheid als twee afzonderlijke voorwaarden voor het opleggen van een sanctie (Korteweg-Wiers 1998, p. 164).

131 CRvB 9 september 1993, TAR 1993, 208.

132 Rechtbank Dordrecht 2 november 2001, TAR 2002, 11.

133 CRvB 14 maart 1996, TAR 1996, 92.

beoordeling van onder invloed begaan plichtsverzuim, ook niet als ontoerekeningsvatbaarheid is opgetreden. Dit is vaste jurisprudentie.[134] Pas wanneer de betrokkene lijdt aan een zodanig psychische aandoening dat hij niet in staat moet worden geacht zijn wil ten aanzien van de verslaving of het gebruik van de middelen in vrijheid te bepalen, kan hij voor de gevolgen daarvan niet zonder meer te allen tijde verantwoordelijk worden gehouden. In dat geval kunnen hieraan consequenties worden verbonden met betrekking tot de schuldvraag.[135] Dus alleen wanneer het feit dat hij zich heeft bedwelmd is gelegen in een psychische stoornis, is hij verontschuldigd. Er is in dat geval sprake van een indirecte causaliteit. Deze redenering doet denken aan het strafrechtelijk beginsel van *culpa in causa*: wanneer het aan de dader te wijten is dat hij in de situatie verzeild is geraakt waarin hij de overtreding heeft gepleegd, kan hij zich niet beroepen op het ontbreken van schuld aan het plegen van de overtreding.

Toerekeningsvatbaarheid kent gradaties. Een overtreder kan in mindere mate toerekeningsvatbaar zijn. Verminderde toerekeningsvatbaarheid houdt in dat de overtreder weliswaar lijdt aan een psychische stoornis, maar hem niet alle bewustzijn van zijn gedragingen ontzegd kan worden. Wanneer het gaat om een reeks van gedragingen, is hij zich bijvoorbeeld tussendoor wel bewust geweest van zijn overtreding, zonder dat hij iets heeft ondernomen om deze te herstellen of herhaling te voorkomen.[136] Het bevoegd gezag kan verminderde toerekeningsvatbaarheid aanmerken als een strafverminderende factor.[137] Het laat de vaststelling van het plichtsverzuim op zich in tact. De ernst van het plichtsverzuim en de mate van toerekeningsvatbaarheid worden tegen elkaar afgewogen. Het plichtsverzuim kan zo ernstig zijn dat, ook al is de betrokkene verminderd toerekeningsvatbaar, de zwaarste straf van onvoorwaardelijk ontslag niet onevenredig is.[138]

Wanneer twijfel bestaat over de toerekeningsvatbaarheid van de ambtenaar, vereist een zorgvuldige besluitvorming dat het bevoegd gezag een deskundige raadpleegt.[139] Het bevoegd gezag neemt vervolgens een besluit

134 Zie o.a. CRvB 7 november 1991, TAR 1992, 2; CRvB 16 oktober 1997, TAR 1997, 232; rechtbank 's-Gravenhage 30 januari 2003, TAR 2003, 65.

135 CRvB 14 maart 1996, TAR 1996, 92; CRvB 16 oktober 1997, TAR 1997, 232.

136 CRvB 9 september 1993, TAR 1993, 208; CRvB 3 juli 1997, TAR 1997, 195.

137 O.a. CRvB 17 oktober 1961, AB 1962, 323 (m.nt. B.); CRvB 9 september 1993, TAR 1993, 208; CRvB 3 juli 1997, TAR 1997, 195.

138 CRvB 28 maart 1991, TAR 1991, 114; CRvB 9 september 1993, TAR 1993, 208; CRvB 3 juli 1997, TAR 1997, 195.

139 CRvB 2 maart 1984, TAR 1984, 86.

met inachtneming van de deskundigenrapportage; meestal is dit een psychiatrisch onderzoeksverslag. Ook de rechter neemt hiervan kennis en geeft vervolgens een zelfstandig oordeel omtrent de (mate van) toerekeningsvatbaarheid.[140] De vraag of er sprake is van toerekenbaar plichtsverzuim in een concrete zaak, is een juridische kwalificatie van een feitencomplex die ter beoordeling ligt aan de rechter.[141] Wanneer een strafrechter zich reeds heeft uitgesproken over de mate van toerekeningsvatbaarheid van de ambtenaar, dan gaat de ambtenarenrechter in beginsel van dit oordeel uit, tenzij er redenen aanwezig zijn om dit niet te doen.[142] Dit neemt niet weg dat wanneer de strafrechter heeft geconcludeerd dat sprake is van verminderde toerekeningsvatbaarheid ten aanzien van dezelfde feiten als die het plichtsverzuim vormen, de ambtenarenrechter kan oordelen dat de ambtenaar ondanks de verminderde toerekeningsvatbaarheid het laakbare van zijn handelen heeft kunnen beseffen en ook heeft beseft en het plichtsverzuim hem dus kan worden verweten.[143]

Maatregelen bij afwezigheid van schuld

Bij afwezigheid van schuld is sanctietoepassing niet gerechtvaardigd. Dit betekent echter niet dat de normovertreding zonder consequenties moet blijven. Er zijn tal van andere maatregelen binnen het kader van personeelsbeleid en management mogelijk. Te denken is aan verplaatsing naar een andere werkplek, het aanbieden van een andere functie en functioneringsbegeleiding. Wanneer het bevoegd gezag van oordeel is dat de medewerker niet in de organisatie kan worden gehandhaafd vanwege het gepleegde plichtsverzuim, is bij gedeeltelijke ontoerekeningsvatbaarheid de ontslaggrond wegens onbekwaamheid of ongeschiktheid voor het ambt 'anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken' mogelijk (art. 94 lid 1 sub f Barp). In geval van volledige ontoerekeningsvatbaarheid vanwege een psychische aandoening is ontslag vanwege 'blijvende ongeschiktheid tot het verrichten van arbeid wegens ziekte' (art. 94 lid 1 sub e Barp) eventueel mogelijk. De begrippen 'ontoerekenbaarheid' en 'ziekte of gebrek' moeten echter niet met elkaar worden verward. Bij plichtsverzuim telt de geestesgesteldheid tijdens het plegen van de gedragingen. Bij ontslag wegens ongeschiktheid

140 CRvB 3 juli 1997, TAR 1997, 195.

141 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1997, 232.

142 President rechtbank 's-Gravenhage 11 september 1998, TAR 1998, 179: "Wanneer het wangedrag van verzoeker hem in die mate kan worden toegerekend dat een strafrechtelijke veroordeling als door het Hof opgelegd kan volgen, is toepassing van de door verweerder gehanteerde ontslaggrond in beginsel niet onevenredig zwaar te achten."

143 CRvB 25 februari 1999, TAR 1999, 69.

of wegens ziekte gaat het om het totale functioneren van de betrokkene.[144] Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB beschikt een bestuursorgaan over keuzevrijheid wanneer hetzelfde feitencomplex de basis kan vormen voor verschillende ontslaggronden.

3.5.4 Samenloop met strafbaar feit

Gedragingen die plichtsverzuim opleveren, kunnen tevens te kwalificeren zijn als een strafbaar feit. Politiefunctionarissen kunnen zich evenals ieder ander schuldig maken aan een in het Wetboek van Strafrecht genoemd delict. Ten aanzien van plichtsverzuim dat de functie-uitoefening raakt, zijn de ambtsmisdrijven van belang (art. 355-380 Sr). Voor de definitie van ambtenaar wordt teruggegrepen op de Ambtenarenwet: een persoon die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn. Artikel 84 Sr geeft hieraan drie uitbreidingen. 'Zuivere ambtsmisdrijven'[145] kunnen alleen door (bepaalde) ambtenaren worden gepleegd, zoals het laten ontsnappen van een gedetineerde (art. 367 Sr). 'Gemengde ambtsmisdrijven' kunnen ook door anderen worden begaan, maar het feit dat de pleger een ambtenaar is, levert wel strafverzwaring op. Zo staat op verduistering in het algemeen maximaal drie jaren gevangenisstraf (art. 321 Sr), op verduistering in functie vier jaren (art. 322 Sr) en op verduistering door een ambtenaar een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren (art. 359 Sr). Verduistering van bewijsstukken is een apart in artikel 361 Sr omschreven delict. Voor politieambtenaren zijn daarnaast van belang de strafbaarstellingen van het aannemen van steekpenningen (artt. 362 en 363 Sr), het uitoefenen van dwang door misbruik van gezag (art. 365 Sr), het laten ontsnappen van gedetineerden (art. 367 Sr), vrijheidsberoving (art. 368 Sr), onbevoegd binnentreden van woning of erf (art. 370 Sr) en schending van het brief-, telegram- en telefoongeheim (artt. 371, 374 en 374bis Sr). Bij veroordeling wegens de in artikel 380 lid 2 Sr genoemde delicten, kan de rechter als 'bijkomende straf' ontzetting van het recht op het zijn van raadsman of gerechtelijk bewindvoerder uitspreken (art. 380 lid 2 Sr jo artt. 9 lid 1 sub b en 28 lid 1 sub 4 Sr). Voor de meeste politieambtenaren zal deze bepaling echter weinig of geen betekenis hebben. In de strafrechtelijke literatuur wordt tegelijkertijd gewezen op de beperkingen van het strafrecht om onjuist handelen van ambtenaren tegen

144 President rechtbank 's-Gravenhage 11 september 1998, TAR 1998, 179.
145 Cleiren en Nijboer 2002.

te gaan, op welk terrein het tuchtrecht volgens de auteurs wel een belangrijke rol te vervullen heeft.[146]

De ambtenarenrechter toetst het gedrag van de ambtenaar uitsluitend aan bepalingen die van betekenis zijn in het kader van het ambtenarenrecht. Voorzover het gaat om feiten die raken aan de strafrechtelijke sfeer, acht de CRvB het van geen betekenis of de betreffende feiten tevens voldoen aan een strafrechtelijke delictsomschrijving.[147] Tegelijkertijd is echter het standpunt te verdedigen dat het feit dat de politieambtenaar zich zodanig heeft gedragen dat daarop een strafrechtelijke veroordeling is gevolgd, aan te merken is als plichtsverzuim vanwege zijn rechtshandhavende taak. De Vos formuleert het als volgt: "Voor een opsporingsambtenaar geldt dat iedere veroordeling voor welk misdrijf dan ook altijd een relatie heeft met zijn werk en in principe dus ontoelaatbaar is. Van een opsporingsambtenaar mag een in strafrechtelijke zin onberispelijke levenswandel worden gevraagd."[148]

In paragraaf 3.3.2 is geconcludeerd dat gedragingen in de privé-sfeer alleen tuchtrechtelijk mogen worden beoordeeld voorzover zij het functioneren en het aanzien van de ambtenaar en de politie beïnvloeden. Nu wordt vastgesteld dat niet alleen de aard en de ernst van de gedraging bepalen of een normovertreding tuchtrechtelijk relevant is, maar dat alleen al een strafrechtelijke veroordeling, ongeacht de gedraging die daartoe heeft geleid, de politieambtenaar verweten kan worden. In hoofdstuk 4 wordt gekeken naar de samenloop van een tuchtrechtelijke en strafrechtelijke procedure en de cumulatie van een tuchtrechtelijke en strafrechtelijke sanctie.

3.5.5 Bevindingen

Plichtsverzuim houdt een doen of nalaten in en kan betrekking hebben op een enkele gedraging of een complex van gedragingen. Plichtsverzuim kan reeds bestaan uit het zich begeven in een situatie die het risico op ernstige normovertredingen in zich bergt, waarmee de politieambtenaar zichzelf en daarmee het gehele politieapparaat in opspraak brengt.

Wanneer er een rechtvaardigingsgrond bestaat voor de gedraging die de politieambtenaar wordt verweten, dan is er in principe geen sprake van plichtsverzuim en bestaat er geen bevoegdheid tot het opleggen van een

146 Doorenbos 1998, p. 345; Cleiren en Nijboer 2002.

147 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.

148 De Vos in noot bij CRvB 18 juni 1998, TAR 1998, 147.

sanctie. Verondersteld mag worden dat een politieambtenaar die ervan uitgaat dat hij zijn plicht vervult en hier ook van uit mocht gaan, geen plichtsverzuim pleegt. Een rechtvaardigingsgrond kan zich voordoen wanneer er sprake is van een conflict van plichten, waarbij de politieambtenaar gedwongen wordt de minste van twee kwaden te kiezen.

Schuld is een voorwaarde voor disciplinaire sanctionering. De aanwezigheid van schuld betekent dat de betrokkene verantwoordelijk gehouden kan worden voor zijn gedragingen. Hiervoor is een eerste vereiste dat hij toerekeningsvatbaar is, dat wil zeggen dat hij de strekking van zijn handelen kende. Wanneer iemand door een psychische stoornis niet in staat was ten tijde van het plichtsverzuim zich bewust te zijn van de betekenis van zijn eigen gedrag, is een sanctie vanwege afwezigheid van schuld niet op zijn plaats. Een verslaving of het onder invloed verkeren van drogerende middelen ten tijde van het plichtsverzuim disculpeert de politieambtenaar in principe niet.

Het feit dat een politieambtenaar zodanig gedrag heeft vertoond dat hij daarvoor strafrechtelijk is veroordeeld, is hem tuchtrechtelijk te verwijten. Een strafrechtelijke veroordeling is onacceptabel tegen de achtergrond van zijn rechtshandhavende politietaak.

3.6 Tuchtrechtelijke sancties

3.6.1 Welke sancties?

In artikel 76 Barp is de bevoegdheid tot het sanctioneren van plichtsverzuim neergelegd; hierop volgt artikel 77 lid 1 Barp met een opsomming van tien disciplinaire sancties in oplopende zwaarte. Deze bestaan uit, eenvoudig gezegd: een schriftelijke berisping, het verrichten van buitengewone dienst, vermindering van het recht op vakantie, geldboete, gedeeltelijke inhouding van het salaris en andersoortige salarismaatregelen, schorsing en ontslag. Het artikel stelt in het merendeel van de sancties een maximum vast; het vermeldt geen minimum. De sanctie van vrijheidsontneming komt in het ambtenarentuchtrecht niet voor en heeft er nooit plaats gehad, in tegenstelling tot in het militair tuchtrecht.

Artikel 77 Barp

1. De straffen die kunnen worden opgelegd, zijn:
   a. schriftelijke berisping;

b. buitengewone dienst op andere dagen dan op zondag en de voor de ambtenaar geldende kerkelijke feestdagen en vrije dagen zonder beloning of tegen een lagere dan de normale beloning en wel voor ten hoogste zes uren met een maximum van drie uren per dag;
c. vermindering van het recht op een jaarlijkse vakantie met ten hoogste een vierde gedeelte van het aantal dagen, bedoeld in artikel 17, waarop in het desbetreffende kalenderjaar aanspraak bestaat;
d. geldboete van ten hoogste EUR 22;
e. gedeeltelijke inhouding van salaris tot een bedrag van ten hoogste het salaris over een halve maand;
f. vermindering van het salarisnummer met ten hoogste twee jaren, voor de tijd van niet langer dan twee jaren;
g. het niet meetellen van een verdere diensttijd van ten hoogste vier jaren voor de vaststelling van het salarisnummer;
h. schorsing voor een bepaalde tijd met gehele of gedeeltelijke inhouding van de bezoldiging of
i. plaatsing in een salarisschaal waarvoor een lager maximumsalaris geldt;
j. ontslag.

Artikel 77 lid 2 Barp bepaalt dat vier van de tien disciplinaire sancties aan adspiranten van politie kunnen worden opgelegd, namelijk de schriftelijke berisping, de geldboete, gedeeltelijke inhouding van het salaris en ontslag. Daarnaast roept deze bepaling een speciale sanctie voor adspiranten in het leven: verwijdering voor ten hoogste veertien dagen van de instelling waar de adspirant zijn opleiding geniet.

De opsomming van de disciplinaire sancties in het eerste lid van artikel 77 lid 1 Barp is limitatief: het bevoegd gezag mag geen andere dan de daar genoemde consequenties verbinden aan plichtsverzuim met het oogmerk dit te sanctioneren. Andere maatregelen als reactie op plichtsverzuim mogen niet het karakter van een sanctie hebben vanwege het verbod op *détournement de pouvoir*. Het overplaatsen van een ambtenaar bijvoorbeeld mag uitsluitend plaatsvinden in het belang van het functioneren van deze ambtenaar of in het belang van de dienst. Dit neemt echter niet weg dat de ambtenaar de overplaatsing als straf kan ervaren. Het is aan het korps om een dergelijk besluit toereikend te motiveren. Een negatieve beoordeling heeft niet het karakter van een sanctie, net zomin als het niet toekennen van voordelen als gevolg van een dergelijke beoordeling. In het belang van de duidelijkheid en om te voorkomen dat het sanctiebesluit nietig wordt verklaard omdat een andere sanctie is opgelegd dan in het Barp genoemd,

dient de sanctie in het sanctiebesluit te worden aangeduid met de wettelijke termen.[149]

Over de achtergrond van de keuze voor de sancties is uit de wetsgeschiedenis niets op te maken. Bij de totstandkoming van het Barp in 1994 zijn de analoge teksten van artikel 104 Ambtenarenreglement voor de Rijkspolitie (ARRP) en artikel 105 Ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie (ARGP) nagenoeg integraal overgenomen, met uitzondering van de sanctie van verplaatsing bij de Rijkspolitie. Ook sancties die van invloed waren op de rang zijn komen te vervallen omdat zij vanwege het systeem van functiewaardering hun betekenis hebben verloren.[150] De sancties in het Barp komen overeen met de sancties in het ARAR, zij het dat het ARAR twee extra sancties kent: uitsluiting voor promotie naar een hogere salarisschaal en verplaatsing (art. 81 lid 1 sub h en j ARAR). De beslissing om verplaatsing al dan niet als sanctie op te nemen in een ambtenarenreglement lijkt daarmee wat willekeurig. Het ARAR gaat terug tot 1931 toen het sanctiearsenaal is ingesteld dat sindsdien ongewijzigd is gehandhaafd, redactionele wijzigingen daargelaten.[151] De hoogte van de geldboete in het ARAR is bij wetswijziging in 1959 vastgesteld en sindsdien niet meer veranderd: minimaal één en maximaal vijftig gulden[152], omgerekend naar euro's werd dat 22 Euro.

Cumulatie van sancties is ingevolge artikel 78 lid 2 Barp alleen mogelijk in combinatie met de voorwaardelijke straf van ontslag en dan alleen met één van de straffen genoemd onder a tot en met e van artikel 77 lid 1 Barp. De ratio van deze beperking is kennelijk dat de wetgever wil voorkomen dat twee sancties met een concreet effect worden opgelegd. Voorwaardelijk ontslag levert geen concrete 'pijn' op voor de ambtenaar, anders dan het incasseren van een zeer ernstige waarschuwing. De reden waarom voorwaardelijk ontslag niet mag samengaan met de onder f tot en met i genoemde straffen van artikel 77 lid 1 Barp is niet duidelijk. Het zou kunnen zijn dat de wetgever van oordeel is dat de totale sanctie al met al te zwaar zou uitpakken, omdat gecumuleerd zou worden met relatief zwaardere sancties. Een ander argument zou kunnen zijn dat het effect van de sancties f, g en i in de toekomst ligt en daarom niet te verenigen is met ontslag, ook als dit voorwaardelijk is.

---

149 Van Zutphen 1991, p. 383; Korteweg-Wiers 1998, p. 165.

150 Nota van toelichting art. 77 Barp, Stb. 1994, 214, bijvoorbeeld plaatsing in lagere rang voor bepaalde of onbepaalde tijd, met of zonder vermindering van salaris (ARGP).

151 Stb. 1931, 248.

152 Stb. 1959, 196.

De tenuitvoerlegging van de tuchtrechtelijke sanctie

Bij het opleggen van de sanctie kan worden bepaald dat deze onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd. Is dit niet het geval, dan wordt de sanctie pas ten uitvoer gelegd wanneer zij onherroepelijk is geworden (art. 82 Barp). Naar vaste jurisprudentie van de CRvB hebben deze bepalingen alleen betekenis voor de sancties "waarvoor buiten en na het besluit van oplegging daarvan nog een daad van tenuitvoerlegging is vereist."[153] Dit geldt niet voor de schriftelijke berisping en de voorwaardelijk opgelegde sanctie. Het sanctiebesluit is onherroepelijk geworden op het moment dat de bezwaartermijn van zes weken is verstreken zonder dat een bezwaarschrift is ingediend (art. 6:7 Awb). Het bezwaar of beroep heeft geen schorsende werking ten aanzien van het besluit (art. 6:16 Awb).[154] Wel bestaat er bij alle partijen onzekerheid over het in stand blijven van het besluit zolang deze procedures nog lopen. Een beroepsprocedure bij de rechter kan jaren in beslag nemen.

3.6.2 Het bevoegd gezag

De korpsbeheerder vormt het bevoegd gezag dat de disciplinaire sancties toepast ten aanzien van de politieambtenaren van regionale politiekorpsen. Ingevolge het derde lid van artikel 77 Barp kan hij deze bevoegdheid mandateren aan de korpschef voorzover het de sancties genoemd onder a tot en met g betreft. De sancties van schorsing, plaatsing in een lagere salarisschaal en ontslag komen niet voor mandatering in aanmerking. Mandatering door de korpschef naar een lager hiërarchisch niveau in de organisatie is niet uitgesloten. Het college van bestuur van het LSOP en de ITO-Raad[155] kan toepassing van dezelfde sancties mandateren aan de directie van het LSOP, respectievelijk de algemeen directeur van het ITO.

Onder mandaat wordt verstaan "de bevoegdheid om in naam van een bestuursorgaan besluiten te nemen" (art. 10:1 Awb). Degene die in mandaat een besluit heeft genomen, mag niet beslissen op een bezwaarschrift tegen dat besluit (art. 10:3 lid 3 Awb). Ingeval van submandaat (de korpschef heeft zijn bevoegdheid gemandateerd aan de districtchef), neemt de eerst gemandateerde de beslissing op bezwaar tegen het besluit, indien daartoe gemandateerd. In een beroepszaak is het bevoegd gezag zelf altijd partij.

---

153 CRvB 21 december 1993, TAR 1994, 44.

154 Zie ook de artikel 19 Beroepswet waarin expliciet staat vermeld bij welke wetten het hoger beroep schorsende werking heeft. De Ambtenarenwet dan wel het Barp staan daarbij niet genoemd.

155 Stc. 2000, 250 (Instellingsbesluit ITO-Raad).

Artikel 77 lid 4 Barp bepaalt welk orgaan de sancties oplegt ten aanzien van ambtenaren die bij koninklijk besluit zijn benoemd. Als het gaat om de sancties genoemd onder b tot en met f van artikel 77 Barp, is dit het bevoegd gezag van de betreffende dienst. De sancties van h tot en met j van artikel 77 Barp (schorsing, terugzetten in een salarisschaal en ontslag) worden opgelegd bij koninklijk besluit. De sanctie van schriftelijke berisping en de sanctie genoemd onder g worden door een minister opgelegd. Welke minister dit is, hangt af van de dienst waarbij de ambtenaar werkzaam is: de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is bevoegd ten aanzien van ambtenaren bij koninklijk besluit benoemd en werkzaam bij een regionaal politiekorps, het KLPD of bij het ITO; ten aanzien van bijzondere ambtenaren van politie bij koninklijk besluit benoemd is de minister van Justitie bevoegd en ten aanzien van een ambtenaar benoemd bij koninklijk besluit en werkzaam bij het LSOP zijn de minister van Justitie en de minister van BZK gezamenlijk bevoegd. Waarom er een apart bevoegdheidsregime is ingesteld ten aanzien van de schriftelijke berisping en de sanctie genoemd onder g van artikel 77 Barp is niet duidelijk.

3.6.3 Toelichting op de sancties

Met het opleggen van een disciplinaire sanctie stelt het bevoegd gezag een daad als reactie op plichtsverzuim. De sanctie, ongeacht welke, heeft in dat opzicht een belangrijke morele en signaalfunctie, die verder reikt dan de betrokken ambtenaar en uitstraling heeft op de directe werkomgeving of op zelfs het gehele korps. De norm wordt gesteld: het bevoegd gezag toont openlijk afkeuring van de betreffende gedragingen. In rechtspositioneel opzicht betekenen de disciplinaire sancties “een al dan niet tijdelijke vermindering of intrekking van voordelen die uit de dienstbetrekking voortvloeien,”[156] met uitzondering van de sanctie van ontslag, waarbij de dienstbetrekking in zijn geheel tot een einde komt, en de schriftelijke berisping die geen concrete gevolgen heeft voor de voordelen die voortvloeien uit de dienstbetrekking.

Alle sancties, behalve ontslag, kennen eveneens een indirect effect doordat zij de reputatie van de betrokkene binnen het korps negatief beïnvloeden, wat gevolgen kan hebben voor zijn verdere loopbaan binnen de politie. Hoewel het sanctiebesluit niet tot in lengte van dagen deel zal

156 Van Peijpe 1998, p. 112.

uitmaken van het persoonsdossier, is het niet uit te sluiten dat de schade aan de reputatie zich ook nadien laat gelden.

Schriftelijke berisping

De schriftelijke berisping heeft in de eerste plaats het karakter van een waarschuwing, wat betekent dat plichtsverzuim in de toekomst de ambtenaar des te zwaarder zal worden aangerekend. De ambtenaar wordt expliciet geconfronteerd met de onjuistheid en de verwijtbaarheid van zijn gedrag. Het bevoegd gezag maakt duidelijk dat het vertrouwen in de ambtenaar is geschaad. In tegenstelling tot de andere sancties zijn er geen concrete gevolgen verbonden aan de schriftelijke berisping. De tenuitvoerlegging bestaat uit het uitreiken van een schriftelijk besluit en het voegen daarvan in het persoonsdossier.

Tijdsancties

De onder b en c genoemde sancties leggen beslag op de vrije tijd van de ambtenaar. De onder b genoemde sanctie houdt in dat de ambtenaar 'buitengewone dienst' verricht, dat wil zeggen extra uren werkt, met een maximum van zes uren en niet meer dan drie uren per dag. Het verminderen van het aantal vakantiedagen zoals genoemd onder c kan oplopen tot maximaal een vierde van het aantal dagen waarop de ambtenaar in het desbetreffende jaar aanspraak maakt. In concreto kan dit, met toepassing van artikel 17 lid 2 Barp, maximaal 43 uren zijn; dit is meer dan een gebruikelijke werkweek. Het intrekken van vakantiedagen betekent in de praktijk dat de ambtenaar meer dagen moet werken. De onder c genoemde sanctie pakt dan ook aanmerkelijk zwaarder uit dan het verrichten van extra uren werk genoemd onder b.

Boete

De geldboete genoemd onder sub d van ten hoogste 22 Euro is absoluut, de andere sancties van financiële aard hebben invloed op de hoogte van het salaris en zijn relatief van aard. Met het omrekenen van guldens naar euro's is het minimum boetebedrag van één gulden komen te vervallen. Nu wordt alleen een maximum genoemd. Op het maximum boetebedrag heeft de inflatie geen vat gehad. In verhouding tot het salaris heeft de boete als sanctie dus door de jaren heen aan gewicht verloren. Bij het opleggen van een boete dient een termijn te worden bepaald waarbinnen deze betaald moet zijn, naast een vervangende sanctie bij niet tijdige betaling. Als er geen vervangende sanctie is vastgesteld, komt dus geen andere sanctie voor de boete in de plaats wanneer de betrokkene deze niet betaalt. Het is maar de

vraag of het bevoegd gezag de boete zonder meer mag verrekenen met het salaris.[157]

Hoewel de tuchtrechtelijke boete voldoet aan de definitie van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel vierde tranche Awb, wijst de memorie van toelichting erop dat titel 5.4 Awb over de bestuurlijke boete niet van toepassing is op "de disciplinaire straf in het ambtenarenrecht", net zomin als de algemene bepalingen over bestuurlijke sancties.[158] De titel regelt vooralsnog alleen de boete die als sanctie voorkomt in het algemene bestuursrecht, betrekking hebbende op de relatie tussen overheid en burger als zodanig. Titel 5.4 Awb kan evenwel bij wettelijk voorschrift van overeenkomstige toepassing op andere bestraffende sancties worden verklaard (art. 5.4.2.7 wetsvoorstel Awb). Afgezien van de beperking die de memorie van toelichting aanbrengt ten aanzien van de betekenis van titel 5.4 Awb voor het tuchtrecht, zou het ook een merkwaardige situatie zijn wanneer van de tuchtrechtelijke sancties alleen de boete zou worden geregeld door deze bepalingen, te meer omdat het niet de zwaarste van de tuchtrechtelijke sancties is. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van titel 5.4 Awb op de tuchtrechtelijke boetesanctie ligt dan ook niet voor de hand. In paragraaf 4.2.2 wordt nader ingegaan op de toepasselijkheid van de algemene bepalingen inzake bestuurlijke sancties van titel 5.1 Awb op de sancties van het politietuchtrecht.

Salarissancties

De sancties genoemd onder e tot en met g en i beïnvloeden de hoogte van het salaris. De sanctie van de gedeeltelijke inhouding van het salaris, genoemd onder e, betreft een eenmalige salarisinhouding. Hoewel de sanctie niet het karakter heeft van een boete omdat de ambtenaar geen betalingsverplichting heeft, is vanwege het eenmalige karakter ervan het effect wel hetzelfde. Het Barp vermeldt niet of de gedeeltelijke inhouding van het salaris, die kan oplopen tot het salaris over een halve maand, het bruto of het netto salaris betreft. Gezien de rangschikking van de sancties van minder naar meer ingrijpend, is deze sanctie niet bedoeld om zeer zwaar te zijn.

157 Een boete opgelegd aan een gedetineerde mocht de directeur van de inrichting in ieder geval niet verrekenen met het rekening-courant saldo van de inrichtingswinkel, Rechtspraak gedetineerden DD 2000 p. 200-201.

158 De boete is gedefinieerd als "de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom" (art. 5.4.1.1 wetsontwerp Awb). In het wetsontwerp is de bestuurlijke sanctie gedefinieerd als "een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak" en de bestraffende sanctie als "een bestuurlijke sanctie voorzover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen" (art. 5.0.2 lid 1 sub a en c Awb).

Toch kan de halvering van het netto of bruto salaris de betrokken ambtenaar en eventuele andere personen die van dit salaris afhankelijk zijn in grote financiële problemen brengen.

De sancties onder f, g en i grijpen in op het salarissysteem waarbij de politieambtenaar naar gelang zijn functie is ingedeeld in een salarisschaal, waarbinnen hij normaliter elk jaar een salarisnummer klimt. De meeste schalen zijn opgebouwd uit dertien salarisnummers.[159] In vergelijking met een boete of een eenmalige inhouding van het salaris zijn deze sancties uit hun aard zwaarder, aangezien zij een maandelijks terugkerende korting op het salaris inhouden, ook al is het voor de sancties onder f en g voor een beperkte periode.

De sanctie onder f houdt in dat de ambtenaar gedurende twee jaar minder salaris ontvangt. Binnen de salarisschaal van het salaris van de ambtenaar kan hij maximaal twee jaren worden teruggezet. Dit komt neer op een maximale bruto vermindering per maand van ruim honderd Euro voor salarisschaal 6 (agent in de basispolitiezorg) en rond de 180 Euro voor salarisschaal 11 (leidinggevend hoofdinspecteur).

De sanctie onder g vormt eveneens een inbreuk op het uitgangspunt dat elke ambtenaar jaarlijks een salarisnummer stijgt. Gedurende ten hoogste vier jaar kan hij blijven staan in dezelfde salarisschaal, waarmee hij dus viermaal een schaalpromotie misloopt. Het bedrag waarvoor hij gedupeerd wordt, kan zodoende behoorlijk oplopen. In salarisschaal 6 ontvangt de gestrafte ambtenaar in het vierde jaar ruim 200 tot 400 Euro per maand minder dan zijn evenknie, afhankelijk van het salarisnummer waarin hij zich bevindt. In salarisschaal 11 is dit om en nabij de 370 Euro. Voor degene met een salaris van het hoogste salarisnummer heeft deze sanctie geen betekenis.

Voor de sanctie onder g bestaat een compensatieregeling, genoemd in artikel 77 lid 5 Barp. Teneinde te voorkomen dat de ambtenaar door het niet meetellen van dienstjaren voor zijn verdere loopbaan een achterstand opbouwt, kan het bevoegd gezag zijn financiële positie geheel of ten dele herstellen en in overeenstemming brengen met de positie zoals die geweest zou zijn zonder de sanctietoepassing. Het bevoegd gezag kan dit met ingang van een door het gezag vast te stellen tijdstip bepalen en volgens de wet alleen "indien het verdere gedrag van de ambtenaar naar het oordeel van het bevoegd gezag daartoe aanleiding heeft gegeven." Het betekent dus dat het bevoegd gezag een dergelijk gebaar pas maakt nadat de sanctie ten

159 Volgens de salaristabellen vastgesteld per 1 juli 2003, als bijlage gevoegd bij het Besluit bezoldiging politie.

uitvoer is gelegd. De regeling maakt zodoende een beloning voor goed gedrag mogelijk. Tot compensatie bestaat evenwel geen verplichting. Zonder compensatie is het lange termijn effect van de sanctie aanzienlijk. Dat voor de sanctie onder f niet een dergelijke regeling is opgesteld, lijkt te betekenen dat het effect van de sanctie beperkt moet blijven tot de termijn die is vastgesteld in het sanctiebesluit. Na deze termijn krijgt de ambtenaar salaris volgens het salarisnummer als ware hij niet gestraft geweest.

De sanctie genoemd onder i, plaatsing in een salarisschaal met een lager maximumsalaris, is in tijd niet gelimiteerd, noch geldt hiervoor een compensatiebepaling zoals voor de sanctie onder g. De periode waarvoor de sanctie geldt is derhalve nader te bepalen, evenals het salarisnummer waarop de betrokkene binnen de lagere schaal aanspraak maakt. Daarmee staat het gewicht van de sanctie allerminst vast. Gezien de plaatsbepaling van de sanctie, na schorsing en voor ontslag, geldt de sanctie als de op een na zwaarste. In de ARRP en de ARGP volgde de sanctie op de sancties van f en g en volgden de sancties van schorsing en ontslag elkaar op. De sanctie van i kreeg in eerste instantie geen plaats in het Barp[160] en is er vervolgens toch bijgeplaatst.[161] Waarom gekozen is voor de situering voor het ontslag is bij de wetswijziging niet geëxpliciteerd. Wanneer geen tijdsduur aan de sanctie is verbonden, zal de ambtenaar pas bij wijziging van zijn functie weer in een bij zijn functie passende salarisschaal terechtkomen.

Schorsing

Schorsing komt in het Barp behalve als sanctie, ook als ordemaatregel voor (art. 83 e.v. Barp). In beide gevallen kan de schorsing gepaard gaan met het inhouden van salaris, maar dit hoeft niet (art. 77 lid 1 sub h en art. 85 Barp). Schorsing houdt in dat de betrokken ambtenaar op non-actief wordt gesteld, het is hem niet toegestaan werk te verrichten. Zonder salarismaatregelen lijkt dit in feite op een verplichte vakantie. De sanctie van schorsing geldt voor een door het bevoegd gezag vast te stellen termijn. Het Barp vermeldt geen maximale duur van de schorsing, maar stelt wel dat het voor 'bepaalde tijd' is. Aangenomen mag worden dat dit betekent dat terugkeer op de werkplek reëel moet zijn, dus dat de schorsing niet zo lang moet duren dat het contact met de werkomgeving al te zeer verstoord raakt.

---

160 Stb. 1994, 214.

161 Stb. 1997, 216. Hierbij is de wetgever echter vergeten het tweede lid van artikel 77 Barp met betrekking tot de adspiranten aan te passen, zodat nog steeds naar de onder i. genoemde straf werd verwezen, terwijl gedoeld werd op de straf van ontslag. Met terugwerkende kracht is later de formulering van lid 2 afgestemd op het eerste lid (Stb. 1999, 106).

Ontslag

De leedtoevoeging van het disciplinair ontslag ten opzichte van andere vormen van ontslag uit zich concreet in het feit dat de disciplinair ontslagen ambtenaar geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering, aangezien hij verwijtbaar werkloos is.[162] Evenmin heeft hij recht op een bovenwettelijke uitkering (art. 97 Barp). Strafontslag is geen eervol ontslag (art. 97 Barp). Het staat vast dat de sanctie van ontslag ingrijpender is dan alle andere sancties, omdat daarmee een einde wordt gemaakt aan het salaris van de betrokkene, zijn sociale status, de financiële zekerheid voor de jaren die komen, zijn daginvulling. Voor sommigen kan het werk bij de politie vrij makkelijk worden verruild voor werk elders. Voor velen is dit niet het geval, omdat zij een specifieke politieopleiding hebben gevolgd en ook omdat 'het zijn van politieman/vrouw' deel uitmaakt van hun identiteit. In strafrechtelijke termen heeft het ontslag een optimaal speciaal-preventief effect: normovertredingen in de toekomst in de hoedanigheid van politieambtenaar zijn onmogelijk.[163]

De ambtenaar van politie staat in dienst van een regionaal politiekorps, dat een rechtspersoon en een zelfstandig bestuursorgaan is (art. 21 lid 4 Politiewet 1993, jo art. 1:1 lid 1 sub a Awb). Hij wordt dan ook ontslagen als ambtenaar van zijn korps. Verhindert disciplinair ontslag een aanstelling in een ander korps? Formeel lijkt er hiervoor geen beletsel te bestaan. Het is aan het nieuwe korps te vragen naar het verloop van de loopbaan van de kandidaat en daarnaar eventueel onderzoek te doen. De sollicitant is gehouden naar waarheid te antwoorden op straffe van ontslag (art. 94 lid 1 sub h Barp). Het korps kan vervolgens zelf de overweging maken of het plichtsverzuim van zodanige aard was, dat de betrokkene zich voorgoed en volledig heeft gediskwalificeerd voor het ambt. Dit lijkt gezien de zwaarte van de sanctie niet onwaarschijnlijk, maar ook is het niet onmogelijk dat het plichtsverzuim samenhing met het specifieke karakter van het desbetreffende korps. De vraag of er een zwarte lijst mag worden aangelegd van 'ongewenste politieambtenaren', moet worden beantwoord in het licht van de privacywetgeving. Vooralsnog is van een dergelijke lijst geen sprake.

162 Sinds 1 januari 2001 is de werkloosheidsuitkering voor politieambtenaren geregeld in de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen, Stb. 2000, 550.

163 Noot De Waard bij CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24.

3.6.4 De voorwaardelijk opgelegde sanctie

Een tuchtrechtelijke sanctie kan voorwaardelijk worden opgelegd (art. 78 lid 1 Barp). Dit betekent dat de sanctie niet ten uitvoer wordt gelegd mits de ambtenaar voldoet aan de bij de bestraffing gestelde voorwaarden. De algemene voorwaarde is wettelijk bepaald en luidt dat de ambtenaar zich "niet schuldig maakt aan soortgelijk plichtsverzuim als waarvoor de bestraffing plaatsvindt, noch aan enig ander ernstig plichtsverzuim" (art. 78 lid 1 Barp). Dit betekent bijvoorbeeld dat de ambtenaar zich onthoudt van contacten met personen uit het criminele circuit, die reden vormden tot het opleggen van de sanctie. Maar ook afgezien daarvan kan het plegen van 'enig ander ernstig plichtsverzuim' reden vormen voor tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie. Opmerkelijk is dat de bepaling spreekt over *ernstig* plichtsverzuim, terwijl plichtsverzuim op zich al voldoende is om met toepassing van artikel 76 Barp een sanctie op te leggen. De aanwezigheid van een voorwaardelijke sanctie moet reden genoeg zijn voor de ambtenaar zich te onthouden van alle plichtsverzuim. Het is dan ook de vraag wat in deze formulering 'ernstig' toevoegt aan de strekking van de bepaling.

Naast de algemene in het Barp genoemde voorwaarden kan het bevoegd gezag bijzondere voorwaarden vaststellen bij het opleggen van een voorwaardelijke sanctie. Het evenredigheidsbeginsel en het verbod op détournement de pouvoir brengen met zich mee dat de bijzondere voorwaarden verband houden met de strekking van de norm die door het plichtsverzuim is geschonden.[164] Als bijzondere voorwaarde kan bijvoorbeeld gelden dat de ambtenaar een eerder opgelegde verplichting alsnog nakomt of dat hij de door hem veroorzaakte schade vergoedt. Maar ook kan van de ambtenaar verwacht worden dat hij aan een cursus of training deelneemt of een begeleidingstraject volgt waarmee hij zijn goede wil toont en de kans op herhaling van het plichtsverzuim minimaliseert.

Het vervullen van de bijzondere voorwaarden dient binnen het vermogen te liggen van de betrokkene; het niet voldoen aan de voorwaarden moet hem verweten kunnen worden. De voorwaarde bijvoorbeeld dat de ambtenaar op basis van testresultaten geschikt zal blijken te zijn voor het ambt is niet geschikt omdat niet op voorhand vaststaat dat de betrokkene in staat is zijn gedrag te veranderen in de door de korpsbeheerder gewenste richting.[165] Voorts moeten de voorwaarden die bij het sanctiebesluit zijn gesteld zich richten op de toekomst. Wanneer tijdens het uitreiken van het primaire

164 Van Peijpe 1998, p. 109.

165 Rechtbank Utrecht 14 november 1994, TAR 1995, 21.

sanctiebesluit wordt geconstateerd dat de betrokkene alcohol heeft genuttigd gedurende werktijd, kan dit niet als plichtsverzuim gelden waarop het voorwaardelijk sanctiebesluit alsnog wordt geëffectueerd.[166] Uit het toepassingsbereik van het tuchtrecht op het privé-leven van de politieambtenaar, vloeit voort dat de bijzondere voorwaarden zich kunnen uitstrekken tot de privé-sfeer.[167] Het opdragen van een andere functie als bijzondere voorwaarde mag de duur van de aan het voorwaardelijk ontslag verbonden proeftijd van twee jaar niet overschrijden. De functieverandering kan wel als afzonderlijk besluit naast een voorwaardelijke disciplinaire sanctie bestaan.[168]

Een voorwaardelijke sanctie fungeert als een stok achter de deur voor goed gedrag. De voorwaardelijke sanctie maakt zelf niet direct inbreuk op de voordelen die voortvloeien uit het dienstverband, maar vormt een duidelijk waarschuwend signaal. Voorwaardelijk ontslag kan worden gezien als een motie van wantrouwen en het bieden van een laatste kans voor gedragsverbetering. De CRvB kwalificeert het voorwaardelijk ontslag als de op één na zwaarste sanctie.[169] De wettelijke bepaling sluit geen sanctie van voorwaardelijke oplegging uit. Maar de voorwaardelijke sanctie van schriftelijke berisping zou een eigenaardige constructie opleveren, omdat de tenuitvoerlegging daarvan geen feitelijke gevolgen heeft voor de ambtenaar.

De dreiging die uitgaat van een voorwaardelijk opgelegde sanctie blijft aanwezig gedurende een door het bevoegd gezag vastgestelde proeftijd. De wet stelt geen grens aan de duur van de proeftijd, maar het evenredigheidsbeginsel staat niet toe dat een ambtenaar al te lang moet functioneren onder de dreiging van een sanctie. Naar analogie van het strafrecht zou een proeftijd van twee jaar in de lijn liggen (art. 14 b lid 2 Sr), maar in de praktijk komt een proeftijd van drie jaar ook voor.[170] Wanneer de ambtenaar gedurende de proeftijd een van de voorwaarden schendt, kan het bevoegd gezag alsnog tot tenuitvoerlegging van de sanctie overgaan. Dit is geen verplichting. De tenuitvoerlegging vereist een apart en gemotiveerd besluit, waarbij alle relevante omstandigheden in ogenschouw genomen moeten worden, vooral als het om een ingrijpende beslissing als ontslag gaat.[171] Het plichtsverzuim in de proefperiode gepleegd moet volgens de regels van het bestuursrecht worden aangetoond en de ambtenaar toegerekend kunnen worden. Wel kan worden aangenomen dat de norm waarop de ambtenaar

166 CRvB 1 mei 1997, TAR 1997, 139.
167 CRvB 13 oktober 1987, TAR 1987, 267.
168 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.
169 CRvB 30 maart 1995, TAR 1995, 146.
170 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.
171 CRvB 15 mei 1990, TAR 1990, 152.

is afgerekend met de voorwaardelijke sanctie voldoende helder is. De proeftijd is een periode waarin op de gestrafte ambtenaar meer dan anders kan worden gelet en een misstap hem als gewaarschuwd persoon extra wordt aangerekend.

De vraag naar evenredigheid van de voorwaardelijke sanctie komt aan de orde bij het totstandkomen van het sanctiebesluit en niet bij de beslissing tot tenuitvoerlegging daarvan. Wanneer plichtsverzuim gedurende de proeftijd niet alleen reden vormt voor het effectueren van de voorwaardelijke sanctie, maar ook voor het opleggen van een nieuwe sanctie, komt de evenredigheidsvraag alleen aan de orde met betrekking tot het nieuwe sanctiebesluit.[172] Na verloop van de proeftijd valt de dreiging van de sanctie weg. Het eerder gepleegde en bestrafte plichtsverzuim kan wel meewegen als strafverzwarende factor wanneer zich eventueel opnieuw plichtsverzuim voordoet.

3.6.5 Het doel van de tuchtrechtelijke sancties

In hoofdstuk 2 is uiteengezet dat het doel van het tuchtrecht drieledig is, te weten het waarborgen van de professionaliteit van het politieoptreden, de interne orde van het korps en de geloofwaardigheid van de politie. De doelstelling van het tuchtrecht kan worden onderscheiden van het doel van de tuchtrechtelijke sancties in concrete gevallen van plichtsverzuim. Enige houvast over de bedoeling van de wetgever ontbreekt op dit punt. Het doel van de sancties moet derhalve worden afgeleid van het effect en het karakter van de sancties.[173]

In de literatuur wordt ten aanzien van dit onderwerp voornamelijk gerefereerd aan het strafrecht. Hierbij worden de tuchtrechtelijke sancties zowel vergeleken met de strafrechtelijke maatregel als met de strafrechtelijke straf. De strafrechtelijke maatregel strekt tot bescherming van de maatschappij, terwijl de straf in de eerste plaats gericht is op leedtoevoeging. De Moor stelt zich op het standpunt dat tuchtrechtelijke sancties beogen "leed te berokkenen aan de persoon die het verzuim begaan heeft door hem te treffen in zijn rechtspositie."[174] Volgens De Doelder prevaleert het maatregelkarakter van tuchtrechtelijke sancties, omdat zij zijn gericht op het

172 CRvB 6 maart 1990, TAR 1990, 104.

173 Zo ook Viering 1994, p. 163: "Indien de intentie van de wetgever op het eerste gezicht niet duidelijk is, kan worden geredeneerd dat de sanctie voor de betrokkene dusdanig zwaar is, dat de bedoeling van de wetgever niet anders dan leedtoevoeging geweest kan zijn."

174 De Moor-van Vugt 1994, p. 165.

belang van de groep in de toekomst.[175] Leijten stelt dat de mengeling van straf- en maatregelelementen het eigen karakter bepalen van de tuchtsanctie.[176] Van Zutphen denkt minder in strafrechtelijke termen en is van mening dat "het ambtenarentuchtrecht correctief en preventief van aard is en niet vergeldend en leedtoevoegend."[177] De CRvB laat zich over het karakter van de sancties niet anders uit dan dat disciplinaire strafoplegging gericht is op "het verzekeren en/of herstellen van een correcte uitoefening van de functie (...)".[178] Dit neemt niet weg dat de CRvB zich bij de toetsing van tuchtrechtelijke sancties laat inspireren door strafrechtelijke beginselen.

Om inzicht te krijgen in dit onderwerp, is het verstandig doel en functie van de sancties van elkaar te onderscheiden. Het doel heeft betrekking op hetgeen wordt beoogd, terwijl de functie ziet op de daadwerkelijke werking van de sanctie. In het strafrecht worden drie algemene sanctiedoelen benoemd, namelijk: speciale preventie, generale preventie en genoegdoening aan het slachtoffer.[179] De preventiedoelen zijn gericht op de toekomst. Speciale preventie is bereikt wanneer de bestrafte persoon niet in herhaling valt. Generale preventie betekent dat anderen afzien van het plegen van een normovertreding, omdat zij een sanctie willen vermijden. Genoegdoening aan het slachtoffer heeft het karakter van reparatie van de normovertreding, van tegemoetkoming voor het aangedane leed. Dit sanctiedoel is gericht op het verleden. De preventiedoelen zijn tevens van toepassing op het politietuchtrecht. Specifiek van het tuchtrecht is dat speciale preventie kan worden bereikt door uitsluiting. Als iemand geen politiefunctionaris meer is, kan hij ook geen plichtsverzuim meer plegen. Het sanctiedoel van genoegdoening aan het slachtoffer is alleen actueel wanneer er sprake is van een slachtoffer, maar is in de tuchtrechtelijke context breder te interpreteren als het herstel van het aanzien van de politie. Het bevoegd gezag toont aan de buitenwereld dat plichtsverzuim leidt tot consequenties voor de betrokkene, waarmee het vertrouwen in de kwaliteit van de politie moet worden hersteld. Het gaat hier om het externe sanctiedoel van de tuchtrechtelijke sanctie, met uitstraling buiten de organisatie.

De aangehaalde literatuur maakt duidelijk dat de functie van tuchtrechtelijke sancties in zijn algemeenheid moeilijk te duiden is. Dit komt doordat de sancties onderling van karakter verschillen – in ieder geval in het

175 De Doelder 1981, p. 11.
176 Leijten 1991, p. 393.
177 Van Zutphen 1991, p. 382.
178 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143.
179 Van Ruller 2001, p. 399.

politietuchtrecht. Bovendien kan elk van de sancties meerdere functies worden toegekend. Niettemin kan per sanctie wel één functie als overheersend worden aangemerkt. De verdeling van de sancties naar gelang de verschillende functies ziet er als volgt uit:

1. schriftelijke berisping: versterken van de norm;
2. tijdsancties, boete, salarissancties: leedtoevoeging;
3. schorsing, ontslag: uitsluiting.

Een voorwaardelijk opgelegde sanctie past niet in dit rijtje, omdat het geen eigensoortige sanctie is. Wel heeft de voorwaardelijke sanctie een eigen functie, namelijk van stok achter de deur ten behoeve van gedragsverandering. Het versterken van de norm en de voorwaardelijke sanctie zijn gericht op de toekomst. Leedtoevoeging vormt vergelding van de aangebrachte schade door het plichtsverzuim en is gericht op het verleden. Schorsing en ontslag zijn in wezen synoniem voor uitsluiting, met als verschil dat de uitsluiting bij schorsing slechts tijdelijk is en bij ontslag definitief. Ontslag heeft tevens een leedtoevoegend effect, aangezien de betrokkene geen recht heeft op een werkloosheidsuitkering.

De vraag is nu in welke gevallen van plichtsverzuim welke sancties worden toegepast. De jurisprudentie geeft geen goede afspiegeling van de in werkelijkheid opgelegde disciplinaire sancties, omdat naarmate de sanctie zwaarder is, de betrokken ambtenaar meer geneigd zal zijn hiertegen in rechte op te komen. Het aantal ontslagzaken is in de jurisprudentie daarom oververtegenwoordigd. De vraag kan dan ook niet goed op basis van de jurisprudentie worden beantwoord. De indruk die de jurisprudentie geeft is dat het bevoegd gezag in de gevallen van plichtsverzuim die tevens een strafbaar feit opleveren eerder geneigd is tot disciplinair onvoorwaardelijk ontslag. Hetzelfde geldt voor de politieambtenaren die een veiligheidsrisico voor het korps vormen en het aanzien van het korps met hun gedragingen hebben geschaad. Plichtsverzuim dat geen uitstraling naar buiten heeft en waarbij interne normen zijn overschreden wordt eerder afgedaan met minder zware sancties.[180] In de hoofdstukken 5 en 6 wordt bekeken hoe verschillende vormen van plichtsverzuim in de praktijk worden afgedaan.

180 Deze bevindingen komen in grote lijnen overeen met de bevindingen van Rogier na bestudering van 14 rechterlijke uitspraken (Rogier in zijn noot bij onder meer rechtbank 's-Hertogenbosch 22 juni 1992, TAR 1992, 193).

3.6.6 Bevindingen

Het Barp geeft een limitatieve opsomming van disciplinaire sancties met een uiteenlopend karakter. De minst zware sanctie is schriftelijke berisping, de zwaarste ontslag. Daartussen bevinden zich tijdsancties, salarissancties en schorsing. Door de jaren heen is het scala aan sancties nauwelijks veranderd. Alleen de sanctie van verplaatsing is bij het samengaan van Gemeente- en Rijkspolitie komen te vervallen. De korpsbeheerder kan zijn sanctiebevoegdheid mandateren aan de korpschef, die het kan en doormandateren aan de districtchef, met uitzondering van de drie zwaarste sancties, waaronder ontslag. Een sanctie kan voorwaardelijk worden opgelegd met een proeftijd, waarbij bijzondere, op de persoon toegesneden voorwaarden kunnen worden gesteld. De tuchtrechtelijke sancties zijn gericht op drie sanctiedoelen, te weten speciale en generale preventie en het herstel van het aanzien van de politie. Daarnaast kunnen de sancties worden ingedeeld naar drie functies: het versterken van de norm, leedtoevoeging en uitsluiting. Een voorwaardelijke sanctietoepassing fungeert als stok achter de deur ten behoeve van gedragsverandering.

3.7 Evaluatie

Politieambtenaren vervullen een bijzondere taak in onze rechtsstaat, waarvoor zij met vergaande bevoegdheden zijn uitgerust. Vanwege hun speciale positie worden hoge eisen gesteld aan hun integriteit, betrouwbaarheid en professionaliteit. Deze eisen hebben niet alleen betrekking op hun functieuitoefening, maar strekken zich eveneens uit over de privé-sfeer.

Het normatief kader

Het politietuchtrecht is een handhavingsinstrument waarbij een vastgesteld normatief kader dat is afgestemd op handhaving ontbreekt. Een normatief kader is evenwel te construeren van bestaande geschreven en ongeschreven normen van verschillende aard. Dit normatief kader vertoont geen samenhang, anders dan dat er een zekere hiërarchie aanwezig is tussen de verschillende normen. Het totaal van normen dat in beginsel door middel van het tuchtrecht gehandhaafd kan worden, is daardoor niet transparant.

Het bevoegd gezag aan wie het tuchtrecht ter beschikking staat, kan bestaande normen herformuleren tot normen die handhaving vergemakkelijken. Een dergelijk proces valt samen met het aangeven van prioriteiten bij de interne normhandhaving. Zodoende ontstaat handhavingsbeleid, dat

duidelijkheid kan bieden aan politieambtenaren omtrent gedragsnormen en aanwijzingen geeft aan leidinggevenden op de werkvloer voor de normstelling en toepassing van het tuchtrecht in de dagelijkse praktijk. In een handhavingsbeleid kunnen ook minder repressieve instrumenten een rol spelen en kan het politietuchtrecht de functie vervullen van *ultimum remedium*. De rechter heeft aangegeven dat handhavingsbeleid ook een gunstige rol speelt bij de toetsing van sanctiebesluiten.

De sancties

Het Barp noemt een scala van tuchtrechtelijke sancties met een uiteenlopend karakter. Door de jaren heen heeft hierin geen modernisering plaatsgevonden. Er zijn echter vragen te stellen bij de bruikbaarheid van enkele sancties. Hoewel de opsomming van de sancties de indruk wekt een volgorde van oplopende zwaarte te vertonen, moet geconstateerd worden dat de sanctie inhoudende vermindering van het recht op vakantie tot een vierde van het aantal dagen (art. 77 lid 1 sub c Barp) tamelijk zwaar is, ook al staat zij slechts op de derde plaats. Vanwege het uit de tijd raken van het kostwinnerschap en het streven naar een nieuw evenwicht tussen werk en zorgtaken in de privé-sfeer, zijn twijfels over de opportuniteit van deze sanctie op zijn plaats. Bovendien is de kloof tussen de maximaal zes uren buitengewone dienst genoemd onder b en de tijdsanctie genoemd onder c erg groot.

De salarissancties lijken nogal complex in hun toepassing en brengen ingrijpende consequenties mee voor de financiële situatie van de ambtenaar. De boete van 22 Euro staat daarmee in schril contrast. Het is de vraag of in de praktijk behoefte bestaat aan drie verschillende salarissancties, naast een boete. Wanneer het bevoegd gezag van oordeel is dat een financiële sanctie op zijn plaats is, zou het wellicht eerder behoefte hebben aan de mogelijkheid een boete van enig formaat op te leggen dan dat het een salarissanctie zou toepassen met alle administratieve rompslomp van dien, inclusief de mogelijkheid tot compensatie op een later tijdstip. Bovendien is de zwaarte van de sancties niet goed uit de formulering ervan op te maken, hetgeen de rechtszekerheid niet dient. Het is dan ook aan te bevelen de salarissancties genoemd in artikel 77 onder e, f en g Barp te laten vervallen en het maximum boetebedrag te verhogen.

Uit dit hoofdstuk vloeien de volgende vereisten van een rechtmatig functioneren van het politietuchtrecht voort:

- Het goed functioneren van politietuchtrecht wordt bevorderd door handhavingsbeleid.

- Een rechtmatig functioneren van politietuchtrecht vereist dat het bevoegd gezag alvorens het overtreding van een niet wettelijke norm sanctioneert, zich vergewist dat de inhoud van de norm bij de betrokkene redelijkerwijs bekend kon zijn.
- Wanneer sprake is van een rechtvaardigingsgrond is er geen plichtsverzuim en dus ook geen sanctiebevoegdheid.

In de hoofdstukken 5 en 6 staat het functioneren van het tuchtrecht in de praktijk centraal. Daar zal worden gekeken welk normatief kader in de praktijk ten grondslag ligt aan de beoordeling of sprake is van strafwaardig plichtsverzuim. Tevens komt aan de orde welke sancties worden toegepast en met welk oogmerk. In het licht van deze bevindingen zal in hoofdstuk 7 worden teruggekomen op de hier geformuleerde vereisten van goed politietuchtrecht en de bruikbaarheid van de tuchtrechtelijke sancties.

Hoofdstuk 4

Formeel politietuchtrecht: de procedure en het sanctiebesluit

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over het verloop van de tuchtrechtelijke procedure. Anders gezegd: dit hoofdstuk gaat over de handhaving van het normatief kader zoals dat is uiteengezet in hoofdstuk 3 door middel van een tuchtrechtelijk sanctiebesluit. Het hoofdstuk gaat niet alleen in op de voorbereiding van het sanctiebesluit, maar tevens op de inhoud en de inrichting van het sanctiebesluit, en de fasen van bezwaar en beroep.

De disciplinaire procedure begint met een disciplinair onderzoek op basis van een signaal dat plichtsverzuim heeft plaatsgevonden. Het onderzoek kan leiden tot een sanctiebesluit wanneer er bewijs is te vinden voor het plichtsverzuim en dit een politiefunctionaris kan worden verweten. Op grond van de relevante feiten vindt een belangenafweging plaats tussen het belang van een goed functionerend, betrouwbaar en geloofwaardig politieapparaat enerzijds en het belang van een ongeschonden rechtspositie van de ambtenaar anderzijds. De zwaarte van de tuchtrechtelijke sanctie waartoe het bevoegd gezag mogelijk besluit, moet evenredig zijn aan de ernst van het plichtsverzuim. In dit hoofdstuk wordt, naar analogie van de indeling in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de voorbereiding van het sanctiebesluit onderscheiden van het sanctiebesluit.

Het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) spreekt over de disciplinaire straf. Het begrip 'sanctie' lijkt in dit verband geschikter. Het is een neutralere term en wordt binnen het bestuursrecht veelal gebruikt. Het bestuursrecht reserveert het begrip 'straf' voor punitieve sancties. Omdat het karakter van de disciplinaire sanctie niet eenduidig is, gaat de voorkeur uit naar sanctie in plaats van straf. In directe verwijzingen naar een tekst uit het Barp of uit de jurisprudentie, waarin ook over straf wordt gesproken, zal de term straf worden gebruikt. In eigen teksten gaat het over sanctie. De

begrippen disciplinair en tuchtrechtelijk worden door elkaar gebruikt, omdat de betekenis geacht wordt identiek te zijn.

Paragraaf 4.2 vormt een uiteenzetting van de rechtsnormen die van toepassing zijn op de tuchtrechtelijke procedure en het tuchtrechtelijke sanctiebesluit. Om te beginnen wordt gekeken of artikel 6 EVRM van toepassing is op het politietuchtrecht. Vast staat dat een tuchtrechtelijk sanctiebesluit onder de werking van de Awb valt. Gekeken wordt welke beginselen en voorschriften daaruit relevant zijn voor het politietuchtrecht.

Paragraaf 4.3 beschrijft de verschillende aspecten van de voorbereiding van het sanctiebesluit. Aan de orde komen de aanleiding voor het disciplinair onderzoek, het disciplinair onderzoek zelf en de samenloop daarvan met een strafrechtelijk onderzoek, de interne advisering ten aanzien van de afdoening van plichtsverzuim, de zienswijze- of verantwoordingsprocedure, de rechtspositie van de ambtenaar op de punten van informatie en rechtsbijstand en de ordemaatregelen.

Het sanctiebesluit staat vervolgens centraal in paragraaf 4.4: de inhoud, de inrichting, de bekendmaking en de inwerkingtreding van het besluit. Ook is aandacht voor de alternatieven wanneer het bevoegd gezag afziet van het nemen van een sanctiebesluit. Het laatste onderdeel is gewijd aan de samenloop van een tuchtrechtelijk sanctiebesluit en een strafrechtelijke straf.

Paragraaf 4.5 bevat een beschrijving van de bezwaar- en beroepsprocedure, waarmee een belanghebbende in geweer kan komen tegen het sanctiebesluit. Met name de beoordeling van het bevoegd gezag in bezwaar, respectievelijk de rechter in beroep wordt bestudeerd. Hierbij komt aan de orde de omvang van de beoordeling en ten aanzien van de rechterlijke beoordeling wordt gekeken in hoeverre de toetsing vol of terughoudend is. De paragraaf gaat in het bijzonder in op de rechterlijke beoordeling van het bewijs, waarbij het vrije bewijsstelsel wordt beschreven en de bewijsmiddelen, de bewijsvergaring, de bewijslast en de toelaatbaarheid van het bewijs worden belicht. Het hoofdstuk sluit af met uit hoofdstuk 3 en dit hoofdstuk voortvloeiende vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht.

4.2 Rechtsbeginselen voor het politietuchtrecht

In deze paragraaf wordt de vraag beantwoord welke rechtsbeginselen van toepassing zijn op de tuchtrechtelijke procedure. In paragraaf 4.2.1 komt de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM onder de aandacht, waarvoor de criteria

van het Europese Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) de leidraad vormen. Vervolgens worden in paragraaf 4.2.2 de relevante rechtsbeginselen die zijn vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) uiteengezet. Ten slotte komen in paragraaf 4.2.3 andere rechtsbeginselen aan bod.

4.2.1 Zijn artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR van toepassing?

Artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) garandeert het recht op een eerlijk proces voor een ieder "bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging". Voor procedures tot het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen is alleen artikel 6 lid 1 EVRM van toepassing. Het eerste lid van artikel 6 EVRM roept onder meer het recht in het leven op een eerlijke en openbare behandeling van de zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechter binnen een redelijke termijn. Degene tegen wie een *criminal charge* is uitgebracht, kan tevens aanspraak maken op het recht voor onschuldig gehouden te worden totdat zijn schuld in rechte komt vast te staan (de onschuldpraesumptie), het recht op voldoende tijd en faciliteiten voor de verdediging en op bijstand door een tolk (leden 2 en 3).

Ook artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) biedt meer waarborgen voor degene die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd. Artikel 14 IVBPR verschaft bijna gelijkluidende rechten als artikel 6 EVRM, zij het dat het recht niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen en het *ne bis in idem*-beginsel hieraan zijn toegevoegd (art. 14 lid 3 sub g en art. 14 lid 7 IVBPR). Deze waarborgen worden overigens geschaard onder de fundamentele eisen van een eerlijk proces (*fair trial*, art. 6 lid 1 EVRM). De toepasselijkheid van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR zou betekenen dat de rechter het sanctiebesluit vol toetst in plaats van terughoudend, zoals het geval is bij het aanwenden van de discretionaire bevoegdheid. De rechter zou dan bevoegd zijn tot straftoemeting en het toepassen van de juiste sanctie.[1] Verder zou dit betekenen dat de ambtenaar op het moment dat er een sanctieoplegging dreigt, zwijgrecht toekomt. De artikelen 7 EVRM en 14 IVBPR, die tevens van kracht zijn als de eerder genoemde artikelen van toepassing zijn, brengen met zich mee dat straf- en sanctiebepalingen nauwkeurig, duidelijk en ondubbelzinnig moe-

1 Rogier in zijn noot bij onder meer CRvB 7 februari 1989, TAR 1989, 73 en Albers 2001.

ten zijn geformuleerd, zodat het voor de burger duidelijk is welk handelen strafbaar is.[2]

Het EVRM en het IVBPR hebben een rechtstreekse werking binnen de verdragsstaten. Dat wil zeggen dat elke burger binnen de aangesloten staten zich direct op het verdrag kan beroepen, ongeacht de vraag of de bepalingen terug te vinden zijn in het nationale recht. Artikel 14 IVBPR wordt verder in deze studie buiten beschouwing gelaten, omdat het EVRM grotere bekendheid geniet dan het IVBPR en meer relevante jurisprudentie heeft opgeleverd. Deze beperking wordt mede gerechtvaardigd doordat het IVBPR inhoudelijk nauwelijks meerwaarde biedt.

De vraag die nu aan de orde komt, is of artikel 6 EVRM van toepassing is op de procedure die voorafgaat aan het opleggen van een disciplinaire sanctie. Met andere woorden: kan een politieambtenaar tegen wie een disciplinaire procedure loopt aanspraak maken op de in het artikel genoemde rechten? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moet bekeken worden of de tuchtrechtelijke procedure kan worden opgevat als een ingestelde strafvervolging (in het vervolg zal hiervoor de duidelijkere term *criminal charge* worden gebruikt) of als een procedure waarbij burgerlijke rechten en verplichtingen worden vastgesteld.

In deze paragraaf komt eerst de jurisprudentie van de Europese Commissie en het EHRM aan bod. Daarna volgt een uiteenzetting van het standpunt van de Nederlandse rechter.

Criminal charge?

Het EHRM geeft een autonome uitleg van de begrippen 'strafvervolging' en 'burgerlijke rechten en verplichtingen', dat wil zeggen een uitleg onafhankelijk van de indeling van het nationale recht. In de jurisprudentie van de Europese Commissie voor de Rechten van de Mens (ECRM)[3] en het EHRM is de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM op tuchtrechtelijke procedures primair beschouwd vanuit het oogpunt van de strafvervolging. In twee uitspraken in de jaren zestig van de vorige eeuw verklaarde de ECRM artikel 6 EVRM niet van toepassing op tuchtprocedures omdat er geen sprake zou zijn van vervolging.[4]

---

2 Albers 2001, p. 1158.

3 De Europese Commissie voor de Rechten van de Mens is inmiddels afgeschaft.

4 Zie 73/60, 29-5-1961, Coll. 6, p. 29-33 (over een spoorwegambtenaar) en 4121/69, 16-3-1970, Coll. 33, p. 23; Yb XIII, p. 772-780 (over een politieambtenaar), genoemd in Leijten 1991, resp. p. 143 en p. 145.

In deze opstelling kwam in 1976 verandering met het arrest 'Engel en anderen tegen Nederland'.[5] Deze zaak ging over vijf Nederlandse militairen die ieder verschillende overtredingen hadden begaan en daarvoor verschillende straffen hadden gekregen. Het EHRM formuleerde drie criteria om uit te maken of sprake was van een criminal charge, die zijn herhaald in het arrest Öztürk in 1987 en nog steeds als leidraad dienen.[6] Het eerste criterium is de indeling van de overtreding naar nationaal recht: het strafrecht of het tuchtrecht. Een strafrechtelijke strafoplegging is in beginsel wel een criminal charge, een tuchtrechtelijke (of een bestuursrechtelijke) is dat alleen als aan de andere criteria wordt voldaan. Het tweede criterium is de aard van de overtreden norm en het derde de aard en de ernst van de sanctie. Het EHRM bepaalde aanvankelijk in het arrest Lutz in 1987 dat het tweede en derde criterium alternatieve criteria zijn, dus dat aan één van de twee moet zijn voldaan om van een criminal charge te kunnen spreken.[7] Naar aanleiding van het arrest Bendenoun gingen er stemmen op dat het EHRM had bepaald dat de criteria in samenhang met elkaar moeten worden toegepast.[8] Het betoog dat het EHRM niet met de strekking van de voorgaande jurisprudentie had gebroken, bleek toch te overheersen.[9] Deze laatste interpretatie werd in latere jurisprudentie bevestigd. Daarnaast sloot het EHRM een cumulatieve toets van de criteria niet uit, als de beoordeling van de beide criteria afzonderlijk niet tot een duidelijke conclusie leidt.[10]

Of de tuchtrechtelijke sanctietoepassing van de politie valt onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM moet worden beoordeeld op basis van het tweede en het derde criterium, aangezien het tuchtrecht geen deel uitmaakt van het strafrecht.

Aard van de overtreden norm

De aard van de overtreden norm, die tevens de aard van de overtreding bepaalt, wordt afgemeten aan de reikwijdte van de norm: heeft deze algemene geldigheid of beperkt de geldigheid zich tot een specifieke groep, zoals het geval is met tuchtrecht? Hoe groter de externe waarde van de overtreden regel, hoe eerder het EHRM geneigd is strafvervolging aan te nemen.[11] Een naar nationaal recht tuchtrechtelijke norm kan door het EHRM toch worden

5 EHRM 8 juni 1976, NJ 1978, 223.

6 EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937.

7 EHRM 25 augustus 1987, NJ 1988, 938 in de zaak Lutz tegen Bondsrepubliek Duitsland.

8 Viering 1994.

9 Hartmann en Van Russen Groen 1994, Wattèl 1994; Kleijs-Wijnnobel 1995.

10 Kleijs-Wijnnobel 1998, p. 142.

11 EHRM 28 juni 1984 in de zaak Campbell en Fell, Publ. Court. Series A. Vol. 80.

opgevat als strafrechtelijk, wanneer de overtreden norm het belang van de hele bevolking kan raken. Dit was het geval in de zaak waarin een onderzoeksrechter informatie hangende het gerechtelijk vooronderzoek openbaar maakte.[12]

De norm van plichtsverzuim is zozeer verbonden met de dienstbetrekking, dat niet anders vastgesteld kan worden dan dat er sprake is van een zuiver disciplinaire aangelegenheid.[13] Wanneer echter het plichtsverzuim door een politieambtenaar het algemeen belang schaadt, kan de werking van artikel 6 EVRM worden ingeroepen, zo volgt uit bovengenoemd arrest. Te denken is aan grof misbruik van opsporingsmethoden of dwangmiddelen, waardoor het vertrouwen in de politie ernstig is aangetast.

Aard en zwaarte van de sanctie

Voor het EHRM zijn strafrechtelijke sancties per definitie punitief van aard. Hieruit volgt dat het EHRM geneigd is strafvervolging aan te nemen wanneer een overtreding wordt bedreigd met een punitieve sanctie die (onder andere) leedtoevoeging en afschrikking tot doel heeft. Het EHRM heeft een vrijheidsbenemende straf en een geldboete als punitieve sanctie gekwalificeerd. Bij het sanctiecriterium gaat het EHRM uit van de maximale sanctie die de betrokkene riskeert, dus de strafbedreiging. Inmiddels wordt aangenomen dat het opleggen van een bestuurlijke boete in beginsel als criminal charge kan worden opgevat, hoewel dit per geval aan de hand van de aard van het delict en van de aard en zwaarte van de sanctie moet worden beoordeeld.[14]

Omdat het politietuchtrecht procedureel is ingebed in het bestuursrecht, zijn de tuchtrechtelijke sancties aan te merken als bestuursrechtelijke sancties. De sancties van verschillende rechtsgebieden hebben alle normhandhaving tot doel, maar zij vertonen ook onderscheidende kenmerken. Het bestuursrecht maakt een onderverdeling naar punitieve en herstelsancties. Het primaire oogmerk van punitieve sancties is leedtoevoeging; zij zijn gericht op vergelding van verwijtbaar gedrag.[15] Herstelsancties strekken tot het herstellen of bewerkstelligen van een legale situatie. De punitieve sanctie is gericht op de overtreder, de herstelsanctie op de situatie die niet in overeenstemming is met het recht.

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de sancties van het politietuchtrecht divers zijn. Het doel van de tuchtrechtelijke sancties is afgeleid van de

12 EHRM 22 mei 1990, NJ 1992, 454.

13 Faber 1990, p. 525.

14 Hartmann en Van Russen Groen 1994; Albers 2001, p. 1157; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 439.

15 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 436.

functie van het tuchtrecht als groepsrecht.[16] Met uitzondering van de schriftelijke berisping kan van alle sancties worden gezegd dat zij een element van leedtoevoeging in zich bergen. De schriftelijke berisping heeft vooral een normerende en signaalfunctie. Strafontslag heeft zowel de kenmerken van een punitieve als van een herstelsanctie.[17] Door de overtreder te verwijderen dient het ontslag het herstel van een integer en betrouwbaar politiekorps. Voorzover de overtredingen een doorgaand karakter hebben, komt hieraan met het ontslag een einde. Het laten aanblijven van een politieambtenaar die zich schuldig heeft gemaakt aan ernstig plichtsverzuim is niet in overeenstemming met hetgeen van een politiekorps mag worden verwacht en zou in die zin een onwettige situatie vormen. Het strafontslag heeft zeer ingrijpende consequenties voor het leven en de maatschappelijke positie van de betrokken ambtenaar en zijn eventuele gezin en is daarom een zeer zware sanctie.[18] Het punitieve van het ontslag is gelegen in het feit dat de politieambtenaar met het ontslag geen inkomsten meer verkrijgt en evenmin recht heeft op een werkloosheidsuitkering.

Het EHRM gebruikt het onderscheid tussen punitieve en niet-punitieve sancties. Punitief betekent "dat de sanctie een element van vergelding en/of afschrikking ofwel leedtoevoeging en/of preventie bevat."[19] In bestuursrechtelijk opzicht kunnen de tuchtrechtelijke sancties dan wel als punitief doorgaan, het is nog maar de vraag of zij ernstig genoeg zijn om te kunnen voldoen aan de toets van het EHRM. Zij tasten de rechten aan van de politieambtenaar en ontberen daarmee een algemeen-punitief karakter. De boete die kan worden opgelegd is niet 'ernstig' te noemen, maar heeft gezien het luttele maximumbedrag slechts een symbolische functie. Ontslag is daarentegen ernstig in zijn gevolgen voor de sociale en financiële positie van de ambtenaar. Of strafontslag als sanctie minder zwaar moet worden gekenschetst dan een strafrechtelijke straf voor een eender feit, valt te betwijfelen.[20] In die zin doet het onderscheid dat het EHRM aanbrengt tussen punitieve en andere sancties nogal kunstmatig aan. Zeker als men daarbij bedenkt dat een tuchtrechtelijke sanctie in sommige gevallen in de plaats komt van een strafrechtelijke straf wanneer het OM afziet van strafvervolging vanwege een disciplinaire afdoening.

Vanwege de aard van de sancties in het Nederlandse politietuchtrecht, leidt de toepassing van de Engel-criteria niet tot het oordeel dat een discipli-

16 Rogier in zijn noot bij onder meer CRvB 7 februari 1989, TAR 1989, 73.

17 Ook zo Rogier in zijn noot bij onder meer CRvB 7 februari 1989, TAR 1989, 73.

18 Ook zo De Waard in zijn noot bij CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24.

19 Hazewindus 1994, p. 14 (over het Öztürk-arrest).

20 Ook zo De Waard in zijn noot bij CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24.

naire procedure als vervolging kan worden gezien in de zin van artikel 6 EVRM. Het EHRM heeft de sanctie van ontslag bestempeld als een typisch tuchtrechtelijke sanctie. Aangenomen kan worden dat hetzelfde geldt voor sancties die samenhangen met het salaris en de werktijden. Ook deze zijn onlosmakelijk verbonden met de rechtspositie van de politieambtenaar. Algemeen wordt aangenomen dat de boetesanctie een punitief karakter heeft, maar het maximum van 22 Euro dat de wet aan deze disciplinaire sanctie verbindt, is, afgezet tegen het salaris van de gemiddelde politieambtenaar, buitengewoon gering te noemen en doet daarmee weer af aan het punitieve karakter.

Civil rights?

Is de procedure die leidt tot het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie een procedure 'ter vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen' in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR? Op basis van jurisprudentieonderzoek terzake van ambtenaarrechtelijke geschillen, concludeerde Heringa in 1999 dat het EHRM artikel 6 EVRM over het algemeen niet van toepassing acht op ambtenaarrechtelijke geschillen ten aanzien van aanstelling, bevordering en ontslag. Dit was echter wel het geval wanneer de geschillen een uitsluitend financieel karakter hadden, bijvoorbeeld bij pensioenzaken en schadevergoedingsclaims.[21] Het EHRM hanteerde het uitgangspunt dat vanwege het feit dat de overheid een discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheid aanwendt in relatie tot ambtenaren, deze verhouding niet gelijk kan worden gesteld met een privaatrechtelijk dienstverband tussen een werkgever en een werknemer.

In het arrest Pellegrin gaf het EHRM te kennen dat er onvoldoende duidelijkheid bestond omtrent de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM in ambtenarenzaken en het zou komen tot het formuleren van een nieuw criterium. Uitgangspunt daarbij is voor het EHRM dat het een autonome interpretatie geeft van '*civil service*', dat wil zeggen dat het zelf de inhoud ervan vaststelt en niet de lidstaten. Voor de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM past het EHRM een functioneel criterium toe, waarbij wordt uitgegaan van de aard van de plichten en verantwoordelijkheden van de betrokkene ("the nature of the employee's duties and responsabilities"). Omdat het criterium bepaalt welke geschillen buiten de werkingssfeer van artikel 6 EVRM vallen, dient het beperkt te worden uitgelegd. De geschillen die niet onder de werking van artikel 6 EVRM vallen betreffen ambtenaren met verantwoordelijkheden die specifiek behoren tot het domein van de over-

21 Heringa 1999.

heid waarbij het algemene belang wordt gediend, "in die zin dat de ambtenaar werkzaam is als gezagsdrager, verantwoordelijk voor de bescherming van de algemene belangen van de staat of van andere overheden."[22] Als evidente voorbeelden worden genoemd het leger en de politie. Het EHRM zal per geval bekijken of de betrokkene direct of indirect betrokken is bij de uitoefening van wettelijk toegekende bevoegdheden om het algemeen belang te dienen.

Het uitsluitingscriterium is gebaseerd op de gedachte dat personen aan wie verantwoordelijkheden zijn opgedragen ten behoeve van het algemeen belang of bevoegdheden bij wet zijn toegekend, soevereine macht van de staat uitoefenen. Daarom heeft de overheid er belang bij met deze personen een speciale relatie van vertrouwen en loyaliteit te onderhouden. Artikel 6 EVRM blijft dan ook van toepassing op geschillen omtrent pensioenen, aangezien er geen speciale relatie meer bestaat tussen de gepensioneerde en de overheid als werkgever.

In de literatuur heerst geen algemene tevredenheid met het arrest. Zo wordt erop gewezen dat het arrest geen eind maakt aan rechtsonzekerheid, omdat het criterium niet eensluidend is en voor elk geval de aard van de functie moet worden vastgesteld.[23] Verder is de kritiek dat het EHRM onvoldoende duidelijk maakt waarom artikel 6 EVRM niet integraal van toepassing kan worden verklaard op ambtenarenzaken.[24] Tak daarentegen is van mening dat het arrest wél meer duidelijkheid heeft gebracht over de rechtspositie van ambtenaren, waarbij hij het onderscheid dat het EHRM maakt tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke arbeidsverhoudingen steunt.[25] Overigens wijst Alkema in zijn noot op het feit dat de meeste ambtenarenzaken die worden voorgelegd aan het EHRM zich alleen richten op de redelijke termijn. De beoordeling van de Nederlandse rechter van een beroep op overschrijding van de redelijke termijn in disciplinaire geschillen wordt hierna behandeld.

Disciplinair ontslag politieambtenaar

Het EHRM huldigt het standpunt dat tuchtprocedures in beginsel niet vallen onder de werking van artikel 6 EVRM, maar dat alles afhangt van het concrete geval.[26] In de medische tuchtzaak Köning legde het EHRM de

22 EHRM 8 december 1999, NJ 2001, 131 (m.nt. Alkema); AB 2000, 195 (m.nt. LV); JB 2000, 19 (m.nt. AWH); Jansen 2001, p. 375.

23 Zaak Pellegrin, eerder aangehaald.

24 AWH in zijn noot bij EHRM 8 december 1999, JB 2000, 19.

25 Tak 2001.

26 Leijten 1991, p. 156.

nadruk op de zelfstandigheid van het beroep van arts, dat wordt uitgeoefend door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten met patiënten.[27] Artikel 6 EVRM werd van toepassing verklaard omdat het recht om een privé-kliniek te houden en het recht om het beroep van arts uit te oefenen burgerlijke rechten zijn. De tuchtrechtelijke procedure die een inbreuk op deze rechten teweegbrengt, moet derhalve voldoen aan de eisen van het eerste lid van artikel 6 EVRM.

Het disciplinair ontslag van een politieambtenaar werd heel anders beoordeeld door de ECRM. De procedure die leidde tot het ontslag van de politieman behoorde naar nationaal recht tot het tuchtrecht. Eerst stelde de ECRM vast dat de burgerlijke rechten of verplichtingen van de politieman niet in het geding waren. Omdat politieambtenaren in dienst zijn van de overheid en een publiekrechtelijke taak vervullen, plaatste de ECRM de arbeidspositie van een politiefunctionaris niet in het licht van het burgerlijk recht:

> "The Commission considers that the profession of a police officer is of a fundamentally different nature [dan het beroep van arts in de zaak Köning – MvdS]. Police officers are specially selected and trained by the State in order to perform on its behalf tasks related to maintaining public order. In the exercise of all their functions, they are exclusively subordinated to governmental authorities and do not enter into contractual relationships of private nature. Whatever the legal qualification of their employment is, the Commission considers that they have no 'civil right', within the meaning of Article 6, paragraph 1, to continue to perform their functions."[28]

Vanwege hun opleiding van overheidswege en de publieke taken die zij uitvoeren onder gezag van een overheidsorgaan, verschilt de zaak fundamenteel van de zaak Köning. De arbeidsverhouding tussen overheid en politiefunctionaris, die niet wordt vastgelegd in een arbeidscontract, is in de visie van de Commissie niet burgerrechtelijk van aard. Om te bepalen of er sprake was van strafvervolging, paste de Europese Commissie de Engelcriteria toe. Het niet verantwoorden van ontvangen eigendommen kwalificeerde de Commissie als een tuchtrechtelijke overtreding. Hierop stond maximaal ontslag, een typische tuchtrechtelijke sanctie. De ECRM concludeerde dat er niet gesproken kon worden van een *'criminal charge'*.

---

27 EHRM 28 juni 1978 (Köning), zie Leijten 1991, p. 156.

28 8496/79, 8 oktober 1980, D & R 21, p. 168-175 in Leijten 1991, p. 153.

Nederlandse jurisprudentie

Vóór 1994 liet de Centrale Raad van Beroep (CRvB), de beroepsinstantie in ambtenarenzaken, zich nog niet uit over de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM, maar paste wel het beginsel van de redelijke termijn toe op een tuchtzaak.[29] In een uitspraak van 1994 ging de CRvB voor het eerst over tot inhoudelijke beoordeling van het beroep op het beginsel van de redelijke termijn, genoemd in artikel 6 EVRM.[30] Het CRvB paste de criteria van het EHRM toe om te bepalen of er sprake was van strafvervolging. De aard van de overtreding – het zich schuldig maken aan plichtsverzuim – en de aard van de sanctie – strafontslag – leverden geen strafvervolging op omdat: "het tuchtrecht geheel betrokken is op en zijn werking uitsluitend heeft binnen de bijzondere arbeidsverhouding tussen de ambtenaar en het openbare lichaam waarbij hij in dienst is". De disciplinaire sanctieoplegging is primair gericht op het verzekeren en/of herstellen van een correcte uitoefening van de functie en (daarmee) van de publieke taak waarvoor het orgaan verantwoordelijk is. De tweede grond voor afwijzing lag in de aard van de sanctie, die naar het oordeel in essentie niet punitief maar reparatoir van aard was, "waarbij de beëindiging van de arbeidsverhouding de uiterste remedie is om de goede functionering van de betrokken dienst te herstellen en te waarborgen". De Raad oordeelde "dat de mogelijk op te leggen disciplinaire straffen naar aard en gewicht niet vergelijkbaar zijn met de in het Wetboek van Strafrecht op schending van ambtelijke verplichtingen – en op schending van andere normen – gestelde (maximum) straffen [...]". Het beroep op artikel 6 EVRM werd derhalve op grond van beide criteria afgewezen. Het arrest Pellegrin/Frankrijk heeft geen verandering gebracht in dit oordeel, zo blijkt uit een uitspraak van de Raad uit 2001.[31]

Ook al is artikel 6 EVRM niet van toepassing op politiële tuchtzaken, wel vindt het daarin neergelegde beginsel van behandeling van een zaak binnen een redelijke termijn weerklank in de jurisprudentie.[32] De CRvB meende immers "dat voorkomen dient te worden dat een persoon langer dan redelijk

29 CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24 en CRvB 14 maart 1989, TAR 1989, 102.

30 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143. Valsheid in geschrifte door brigadier ter verkrijging van schadevergoeding van de verzekeraar; strafontslag.

31 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24; diefstal buiten diensttijd door brigadier; strafontslag; beroep op vermoeden van onschuld en recht op toegang tot strafrechter.

32 CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24; CRvB 14 maart 1989, AB 1990, 453; CRvB 3 oktober 1989, AB 1990, 470 ("gebrek aan voortvarendheid in de procedure"); Ambtenarengerecht 's-Hertogenbosch 22 juni 1992, TAR 1992, 193; rechtbank 's-Gravenhage 24 augustus 2000, TAR 2000, 148; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 441; EAA in noot bij EHRM 8 december 1999, NJ 2001, 131 ("Vrijwillige aanvaarding van art. 6 als toetsingskader voor ambtenarenzaken is uiteraard verenigbaar met het EVRM," p. 913).

is onder de dreiging van een strafoplegging zou moeten leven".[33] Aan deze redenering voegde de Raad toe dat dit te meer geldt "omdat de ambtenaar zich slechts na het opleggen van de straf door het betreffende overheidsorgaan tot de onafhankelijke rechter kan wenden." De CRvB gaat derhalve uit van doorwerking van het beginsel in de fase voorafgaande aan de procedure voor de rechter.[34]

De CRvB is helaas in zijn eerder vermelde uitspraak uit 1994 niet inhoudelijk ingegaan op de vraag of artikel 6 EVRM langs de weg van de burgerlijke rechten en verplichtingen van toepassing kan zijn. De Raad stelde alleen dat de kwestie van de redelijke termijn in het kader van een geding over vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen niet beslissend kan zijn voor de uitkomst van het geschil.[35] Een eventuele overschrijding van de redelijke termijn zou de bevoegdheid tot strafoplegging nooit geheel aantasten. Toch zou het in de rede liggen de bepalingen van artikel 6 EVRM in ieder geval voorzover het van toepassing is op het vaststellen van burgerlijke rechten en verplichtingen als minimumeis aan te houden voor de tuchtrechtelijke procedure.

4.2.2 Rechtsbeginselen in de Algemene wet bestuursrecht

Het sanctiebesluit

Een disciplinair sanctiebesluit is een beschikking in de zin van de Awb: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan die niet van algemene strekking is en een publiekrechtelijke rechtshandeling inhoudt (art. 1:3 lid 1 en 2 Awb). Het sanctiebesluit voldoet namelijk aan alle elementen van een beschikking. Het bevoegd gezag dat de sanctie oplegt, in de meeste gevallen de korpsbeheerder, valt onder de omschrijving van bestuursorgaan genoemd in artikel 1:1 lid 1 sub a Awb: "een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld." In artikel 21 lid 4 Politiewet 1993 is de regio als rechtspersoon in het leven geroepen; lid 3 van hetzelfde artikel

33 CRvB 28 juni 1988, TAR 1988, 169; CRvB 14 maart 1989, AB 1990, 453.

34 De annotator bij deze uitspraak stelt zich op een ander standpunt. De annotator meent dat ten grondslag aan de opmerking van de CRvB de volgende redenering ligt: "Zou men de art. 6 EVRM en 14 IVBP van toepassing achten op bestuurlijk optreden, dan zou dit ipso facto betekenen dat uitsluitend een onafhankelijke rechter tot het desbetreffende besluit – de strafoplegging – zou mogen komen." Ten tijde van deze casus is toch reeds uit het Öztürk arrest gebleken dat sanctietoepassing door een bestuursorgaan de werking van artikel 6 EVRM niet uitsluit. Zie ook Van Russen Groen 1998, p. 81-82.

35 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143.

bepaalt dat er in elke regio een politiekorps is. Artikel 24 Politiewet 1993 draagt het beheer van de regionale politiekorpsen op aan de korpsbeheerder.

Een sanctiebesluit richt zich tot een individu en dus niet van algemene strekking. een rechtshandeling is een handeling gericht op rechtsgevolg. In het geval van de disciplinaire sanctietoepassing heeft de beschikking consequenties voor de rechtspositie van de ambtenaar, wat aangemerkt wordt als extern rechtsgevolg.[36] Een rechtshandeling is publiekrechtelijk wanneer de bevoegdheid tot het nemen ervan bij of krachtens een wet in formele zin exclusief aan een bestuursorgaan is verleend.[37] Voor het politietuchtrecht is de wettelijke bevoegdheid gegeven in artikel 77 Barp. Dat de Awb vereist dat het besluit op schrift is gesteld heeft vooral een praktische betekenis.[38] Het voorkomt dat er twijfel kan bestaan omtrent het bestaan en de inhoud van het besluit. Het op schrift stellen is in het belang van de rechtsbescherming van de ambtenaar. De conclusie is dat de eisen die de Awb stelt aan de voorbereiding, de inhoud en de inrichting van beschikkingen – meestal gemakshalve besluiten genoemd – van toepassing zijn op het disciplinair sanctiebesluit.

De rechtsbescherming van ambtenaren strekt verder dan alleen besluiten die hun rechtspositie raken. Voor wat betreft de beroepsmogelijkheid stelt artikel 8:1 lid 2 Awb met een besluit gelijk "een andere handeling van een bestuursorgaan waarbij een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 van de Ambtenarenwet als zodanig" belanghebbende is. Onder 'andere handelingen' kunnen feitelijke handelingen worden verstaan. De bepaling betekent niet dat feitelijke handelingen ook in andere opzichten gelijk worden gesteld met een besluit. Zo zijn de materiële bepalingen van de Awb die van toepassing zijn op besluiten, niet onverkort van toepassing op andere handelingen in de zin van artikel 8:1 lid 2 Awb (zie art. 3:1 lid 2 Awb).

Hoofdstuk 3 van de Awb bevat vereisten waar de voorbereiding van besluiten, de besluitvorming en de inrichting van besluiten aan moeten voldoen. In titel 4.1 van de Awb staan bijzondere voorschriften voor beschikkingen. De vereisten passeren hier de revue voorzover zij relevant zijn voor beschikkingen die een disciplinaire sanctietoepassing inhouden. Dit is derhalve geen beschikking op aanvraag, maar een beschikking waartegen 'de belanghebbende' naar verwachting bedenkingen zal hebben (art. 4:8 lid 1 Awb). Niet alleen is een disciplinair sanctiebesluit een beschikking, maar meer

36 Rechtbank 's-Gravenhage 15 oktober 1998, TAR 1998, 194.

37 Michiels 2003, p. 26.

38 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 75.

specifiek een bestuurlijke sanctie. Een bestuurlijke sanctie wordt als volgt omschreven in artikel 5.0.2 lid 1 sub a wetsvoorstel Awb: "een door een bestuursorgaan wegens een overtreding opgelegde verplichting of onthouden aanspraak." Een bestraffende sanctie is "een bestuurlijke sanctie voorzover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen" (art. 5.0.2 lid 1 sub c wetsvoorstel Awb). In de voorgaande paragraaf is gesteld dat, met uitzondering van de schriftelijke berisping, de tuchtrechtelijke sancties (mede) gericht zijn op leedtoevoeging. De algemene bepalingen van titel 5.1 zijn evenwel alleen bedoeld voor de in hoofdstuk 5 van de Awb geregelde bestuurlijke sancties (te weten de last onder bestuursdwang, de last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, art. 5.0.3 sub a wetsvoorstel Awb). Wanneer dit bij wettelijk voorschrift wordt bepaald, kunnen ook andere bestuurlijke sancties onder de werking van de artikelen 5.0.4 tot en met 5.0.10 Awb komen te vallen. Deze bepaling is van belang voor het politietuchtrecht, aangezien de disciplinaire sancties in principe voldoen aan de genoemde definities. Het gegeven dat de bepalingen van titel 5.1 Awb (vooralsnog) niet direct van toepassing zijn op de tuchtrechtelijke sancties, verhindert niet dat zij wel als handreiking kunnen dienen voor onderwerpen waarover op basis van de huidige wettelijke regeling onduidelijkheid bestaat. Met het oog daarop wordt in de onderstaande tekst op enkele plaatsen naar titel 5.1 Awb verwezen.

Voorbereiding van het sanctiebesluit

De normen voor de voorbereiding van besluiten worden geschaard onder de noemer *formele zorgvuldigheid*. Ten aanzien van het opleggen van sancties wordt een grotere mate van zorgvuldigheid vereist van het bestuursorgaan dan bij het nemen van andersoortige besluiten.[39] De Awb draagt het bestuursorgaan op de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen, ook wel de kennisvergaringsplicht genoemd (art. 3:2 Awb). Binnen de politie en in deze studie wordt in dit verband gesproken over disciplinair onderzoek, dat wil zeggen onderzoek dat zich in opdracht van de korpsbeheerder of een lagere leidinggevende binnen het korps afspeelt, in tegenstelling tot strafrechtelijk onderzoek dat plaatsvindt in opdracht en onder leiding van het openbaar ministerie (OM). In paragraaf 4.3.2 wordt nader ingegaan op het disciplinair onderzoek.

De bepalingen ten aanzien van advisering omtrent het te nemen besluit (afdeling 3.3 Awb) zien op advies van een extern adviseur die daartoe bij of krachtens wettelijk voorschrift is aangewezen (art. 3:5 lid 1 Awb). Zo ver-

39 Hartmann 1998.

plicht artikel 80 Barp het bevoegd gezag tot inwinnen van advies door de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren alvorens een ambtenaar wordt gestraft wegens overtreding van artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet. Artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet beperkt de uitoefening van enkele grondrechten door ambtenaren. Het inwinnen van intern advies van een functionaris of afdeling van het bestuursorgaan dat de sanctie oplegt zelf, is niet wettelijk geregeld; hierover handelt paragraaf 4.3.3.

Een verplicht onderdeel van de voorbereiding van een besluit bestaat uit het 'horen' van de belanghebbende, in dit verband de ambtenaar die de disciplinaire sanctiedreiging geldt (art. 4:8 lid 1Awb). Dit betekent dat het bevoegd gezag de betrokkene in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen over de voorgenomen beschikking, in casu een disciplinair sanctiebesluit. Het bevoegd gezag is hiertoe verplicht, aangezien het besluit steunt op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en de gegevens niet door de belanghebbende zelf zijn verstrekt. De uitvoering van de hoorplicht krijgt verder aandacht in paragraaf 4.3. Zorgvuldige besluitvorming verlangt van het bestuursorgaan dat het alle relevante elementen die bij de voorbereiding van een besluit zijn verzameld, bij het nemen van het besluit ook laat meewegen.[40]

Het vereiste dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult (art. 2:4 Awb), is iets anders dan dat het bestuursorgaan onpartijdig zou moeten zijn. Onpartijdigheid is in een zaak over plichtsverzuim niet te verlangen. Bij de toepassing van het tuchtrecht is het bestuursorgaan in de rol van werkgever wel degelijk partij en derhalve partijdig. Het verbod op vooringenomenheid wordt hier zo verstaan dat het bestuursorgaan de zaak naar de feiten beoordeelt, zonder zich te laten leiden door de persoon betreffende sym- of antipathieën.

Inhoud van het sanctiebesluit

Ten aanzien van de inhoud van het besluit, dient het bestuursorgaan 'de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen' af te wegen (art. 3:4 lid 1 Awb). Een disciplinair sanctiebesluit raakt in ieder geval het belang van de desbetreffende ambtenaar bij een ongeschonden rechtspositie, het belang van een goed functionerend en integer politiekorps en het belang van het imago van het korps en de politie. De sanctieoplegging moet stoelen op een afweging van de individuele belangen van de ambtenaar enerzijds en het korpsbelang anderzijds. De nadelige gevolgen van de uitkomst van deze belangenafweging mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met

40 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 329.

het besluit te dienen doelen, zo bepaalt het evenredigheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb. Dit betekent dat de sanctie evenredig moet zijn in relatie tot de overtreding begaan door de ambtenaar en het doel dat met de sanctie wordt beoogd. In paragraaf 4.4 wordt verder ingegaan op het evenredigheidsbeginsel bij de toepassing van het politietuchtrecht.

Het bestuursorgaan gebruikt de bevoegdheid tot het nemen van het besluit niet voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheid is verleend, zo luidt het verbod van *détournement de pouvoir* in artikel 3:3 Awb. Het Barp maakt duidelijk dat een disciplinaire sanctie uitsluitend kan worden opgelegd op grond van gepleegd plichtsverzuim. Het doel waarmee een sanctie wordt opgelegd kan divers zijn, zoals generale en speciale preventie, leedtoevoeging of het afgeven van een signaal dat de gedraging wordt afgekeurd. Een salarisgerelateerde sanctie mag niet bij wijze van bezuinigingsmaatregel worden opgelegd. Maar ook het omgekeerde, dat wil zeggen het treffen van een maatregel zoals bijvoorbeeld overplaatsing met het doel de ambtenaar te straffen, is in strijd met dit beginsel.

"Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering," bepaalt artikel 3:46 Awb. Dit betekent dat uit de motivering moet blijken waarom de beslissing de inhoud heeft die zij heeft.[41] Een deugdelijke motivering omvat idealiter de wettelijke regeling waarop de beslissingsbevoegdheid berust en het daarop gestoelde beleid, de feiten waarop de regel wordt toegepast en de conclusie die hieruit voortvloeit.[42] Een deugdelijke motivering impliceert dat het bevoegd gezag nagaat of er reden is om af te wijken van het gevoerde beleid. De motivering van een sanctiebesluit houdt in waarom een sanctie en waarom díe sanctie wordt opgelegd.

Inrichting van het sanctiebesluit

Met betrekking tot de inrichting van besluiten vereist het ongeschreven beginsel van formele rechtszekerheid dat een besluit duidelijk en ondubbelzinnig is geformuleerd, dus niet vatbaar is voor tweeërlei uitleg. Uit het oogpunt van rechtszekerheid moet het de ambtenaar duidelijk zijn wat hem precies wordt verweten. De aanduiding van de overtreding ofwel het plichtsverzuim moet derhalve nauwkeurig zijn, waarbij niet alleen de gedragingen worden omschreven, maar tevens plaats en tijdstip worden vermeld. Voor besluiten in het algemeen schrijft artikel 3:47 Awb voor dat het besluit de motivering vermeldt die daaraan ten grondslag ligt en krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen. Indien extern advies is

41 Michiels 2003, p. 129.

42 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 300.

ingewonnen, kan voor de motivering worden volstaan met een verwijzing naar het advies als dit zelf de motivering bevat en hiervan kennis wordt gegeven (art. 3:49 Awb). Wanneer wordt afgeweken van het advies is een verwijzing onvoldoende; in dat geval moeten de redenen voor het afwijkende standpunt in het besluit naar voren worden gebracht (art. 3:50 Awb). Artikel 5.0.9 wetsvoorstel Awb bepaalt dat een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke sanctie in ieder geval melding maakt van de overtreding alsmede het overtreden voorschrift en zo nodig van de plaats waar en het tijdstip waarop de overtreding is geconstateerd.

Tegen een disciplinair sanctiebesluit kan bezwaar worden aangetekend; tegen het besluit op bezwaar kan de ambtenaar beroep instellen bij de ambtenarenrechter. Deze bezwaar- en beroepsmogelijkheden dient het bevoegd gezag te vermelden bij de bekendmaking van het besluit (artt. 3:45 en 6:23 Awb). Hierbij wordt vermeld door wie, binnen welke termijn en bij welk orgaan bezwaar kan worden gemaakt of beroep kan worden ingesteld.

Redelijke termijn van besluitvorming

De beslistermijnen genoemd in afdeling 4.1.3 van de Awb zien op de beschikkingen uitgevaardigd op aanvraag en zijn derhalve niet van toepassing op tuchtrechtelijke sanctiebesluiten. In het ambtenarentuchtrecht wordt het uitgangspunt gehanteerd dat in het kader van het beginsel van zorgvuldigheid en met het oog op de onzekerheid waarin de betrokken ambtenaar verkeert, de procedure met een "in redelijkheid te eisen voortvarendheid" moet worden uitgevoerd.[43] De CRvB kwam onder verwijzing naar het EVRM en het IVBPR tot het oordeel dat het algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan voorkomen dient te worden dat een persoon langer dan redelijk onder de dreiging van een strafoplegging zou moeten leven, zich ook uitstrekt over ingrijpende tuchtrechtelijke maatregelen. "Dit geldt te meer omdat de ambtenaar zich slechts na het opleggen van de straf door het betreffende overheidsorgaan tot de onafhankelijke rechter kan wenden."[44] In algemene zin waagt de Raad zich niet aan het bepalen van een absolute termijn. De aanvaardbaarheid van het tijdsverloop tussen de vaststelling van de feiten en het vaststellen van de disciplinaire sanctie moet afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval worden bekeken.[45] Een sanctiebesluit dat te lang uitblijft, kan vanwege dit tijdsverloop tot gevolg hebben dat een lagere sanctie rechtvaardig is.[46]

43 CRvB 3 oktober 1989, AB 1990, 470.

44 CRvB 14 maart 1989, AB 1990, 453.

45 CRvB 17 april 1990, TAR 1990, 134.

46 CRvB 29 november 1988, TAR 1989, 24; CRvB 21 december 1993, TAR 1994, 44.

4.2.3 Andere rechtsbeginselen

Andere rechtsbeginselen die van toepassing zijn op een sanctiebesluit dan de hierboven genoemde zijn de beginselen van behoorlijk bestuur die niet zijn gecodificeerd in de Awb. Deze strekken er voornamelijk toe de burger – in dit geval een ambtenaar – zekerheid te verschaffen omtrent zijn rechtspositie.

Rechtszekerheidsbeginsel[47]
Een politieambtenaar was de sanctie van voorwaardelijk ontslag opgelegd vanwege handel in 'zwarte' voetbalkaarten. Nadat het door de ambtenaar ingestelde hoger beroep tegen het vonnis van de politierechter terzake van dezelfde feiten leidde tot een veroordeling tot een onvoorwaardelijke gevangenisstraf, heeft het bestuursorgaan de ambtenaar onvoorwaardelijk ontslag verleend. De CRvB oordeelde dat dit besluit in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat bij de oplegging van het voorwaardelijk ontslag geen voorbehoud was gemaakt ten aanzien van consequenties die zouden kunnen worden verbonden aan de uitkomst van het hoger beroep in de strafzaak van de ambtenaar. Uit overleg met leidinggevenden had de ambtenaar begrepen dat de uitkomst van het hoger beroep geen invloed zou hebben op zijn positie.

Zo houdt het beginsel van materiële rechtszekerheid in dat een gedraging alleen gesanctioneerd kan worden op grond van een daaraan voorafgaande bepaling. Dit beginsel is vastgelegd in artikel 16 Grondwet en artikel 1 Wetboek van Strafrecht (zie paragraaf 3.4).

Consistentiebeginsel
Het consistentiebeginsel houdt een verbod op willekeur in.[48] Dit brengt mee dat wanneer een bestuursorgaan beschikt over een discretionaire bevoegdheid, het orgaan in beginsel beleid moet formuleren – al dan niet op schrift – om te komen tot consistente besluitvorming. Dit beleid dient maatstaven te bevatten voor de wijze waarop deze bevoegdheid moet worden gehanteerd. Het bevat regels die niet van buitenaf zijn opgelegd, maar vrijwillig aanvaard door wie te beslissen heeft. Voorzover het beroepschrift hierop is gericht toetst de rechter dit beleid terughoudend en beoordeelt vervolgens of de beschikking in overeenstemming is met het beleid (de zogeheten

47 CRvB 18 juni 1998, TAR 1998, 147.
48 Michiels 2003, p. 122-123; Duk had het reeds in 1981 over het vereiste van beleid (Duk 1981, p. 233); ook zo Nicolaï 1984.

'tweefasentoetsing'). Het beginsel gaat in het geval van disciplinaire sanctietoepassing niet zover, dat een beslissing gebaseerd op de sanctiebevoegdheid zonder dat er beleid is uitgestippeld dat bepalend is voor de uitoefening ervan, door de rechter vernietigd wordt louter vanwege het ontbreken van beleid.[49] Maar zonder enig beleid vraagt de motivering van het sanctiebesluit meer aandacht, waarbij de belangenafweging expliciet aan de orde moet komen. De CRvB is van oordeel dat bij aanwezigheid van een aanvaardbare beleidslijn de vereiste belangenafweging in een concreet geval zich kan beperken tot de vraag of de persoonlijke omstandigheden van het individuele geval van zodanig gewicht zijn dat van de vastgestelde beleidslijn behoort te worden afgeweken.[50]

Gelijkheidsbeginsel

Consistente besluitvorming houdt eveneens in dat in juridisch gelijke gevallen gelijk wordt beslist. Het gelijkheidsbeginsel is vastgelegd in artikel 1 Grondwet. Een beroep op het gelijkheidsbeginsel kan alleen worden gedaan als het om besluiten gaat van hetzelfde bestuursorgaan. Het verhindert derhalve niet dat verschillende politiekorpsen gelijke gevallen verschillend beoordelen.

Gelijkheidsbeginsel

Zo faalde het beroep op het gelijkheidsbeginsel van de ambtenaar die diefstal had gepleegd, waarbij hij aanvoerde dat hem ten onrechte oneervol (straf)ontslag was opgelegd, terwijl een politieambtenaar die zich had schuldig gemaakt aan meineed eervol ontslag was verleend. De rechter verwierp het beroep omdat het door de ambtenaar aangevoerde geval zich in een andere politieregio had afgespeeld.[51]

In een andere zaak werd het beroep op het gelijkheidsbeginsel van een van verduistering schuldig bevonden ambtenaar wel gehonoreerd. Het bestuursorgaan had deze ambtenaar de sanctie van ontslag opgelegd, die de rechter niet onevenredig zwaar vond. Maar omdat de ambtenaar die de verduistering had uitgelokt en de verduisterde zaak had geheeld slechts gestraft werd met het inleveren van vijf vakantiedagen, kon het ontslag vanwege strijd met het gelijkheidsbeginsel geen stand houden.[52]

---

49 Claessens stelt dat het vereiste van beleid wel zo dwingend kan zijn (Claessens 1990, p. 469).

50 CRvB 3 juli 1987, TAR 1987, 213.

51 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24.

52 Rechtbank Zutphen 16 december 1997, TAR 1998, 64.

Verder is het bestuursorgaan te allen tijde bevoegd beleid te wijzigen wat tot consequentie kan hebben dat gelijke gevallen door de tijd verschillend worden behandeld.

Vertrouwensbeginsel

Ten slotte mag door het bestuursorgaan gewekt vertrouwen niet geschaad worden, zo luidt het vertrouwensbeginsel. Of het gewekte vertrouwen waarop in redelijkheid mocht worden afgegaan door het beginsel wordt beschermd, is onder meer afhankelijk van de persoon of de instantie die het vertrouwen heeft gewekt (was deze bevoegd?) en door welk handelen het vertrouwen is gewekt. Een districtschef is niet bevoegd tot het nemen van een ontslagbesluit. Uitlatingen van zijn kant over een dergelijk besluit zaaien weliswaar verwarring, maar vormen onvoldoende grond voor een gerechtvaardigd vertrouwen. Wel kunnen zij bijdragen aan het oordeel van de rechter dat het sanctiebesluit vanwege strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel geen stand kan houden.[53] Belangrijk voor het honoreren van een beroep op het vertrouwensbeginsel is dat de belanghebbende iets heeft gedaan dat hij zonder de uitlating die het vertrouwen heeft gewekt, had nagelaten en waardoor hij in een nadeliger positie is komen te verkeren (dispositievereiste).[54] Ook het zorgvuldigheidsbeginsel kan het vertrouwen van een ambtenaar beschermen die ervan uit mocht gaan dat een geval van plichtsverzuim was afgesloten. Het feit dat de zaak geruime tijd later weer wordt opgerakeld, werd in strijd geacht met het zorgvuldigheidsbeginsel.[55]

4.2.4 Bevindingen

Vooralsnog ziet het er niet naar uit dat de ambtenaar aan wie een disciplinaire sanctie is opgelegd, aanspraak kan maken op bescherming van artikel 6 EVRM. De aard van de overtreding en de aard van de sanctie zijn te zeer verbonden met de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en het bestuursorgaan, om een tuchtrechtelijke sanctie aan te merken als 'strafvervolging' in de zin van artikel 6 EVRM. Vanwege de bijzondere status van ambtenaren als vertegenwoordigers van de staat, wil het EHRM er ook niet aan hun rechtspositie te interpreteren als 'burgerlijke rechten en plichten' zoals aangeduid in artikel 6 EVRM. Hier laat het feit zich gelden dat het tuchtrecht

53 CRvB 3 oktober 1989, AB 1990, 470.

54 Michiels 2003, p. 129.

55 Rechtbank 's-Gravenhage 12 februari 1993, TAR 1993, 108.

toch een eigensoortig recht is. Dit betekent echter niet dat de rechter volkomen gevoelloos is voor een beroep op artikel 6 EVRM. De waarborgen van dit artikel en artikel 14 IVBPR lijken wel degelijk als inspiratiebron en referentiekader te dienen voor het beoordelen van de rechtmatigheid van de procedure die leidt tot disciplinaire sanctieoplegging, te meer omdat het besluit daartoe wordt genomen door een bestuursorgaan en pas in beroep een onafhankelijke rechter zich uitspreekt over de rechtmatigheid van de sanctie.

Gezien de door het EHRM ontwikkelde criteria voor toepassing van artikel 6 EVRM, lijkt toepassing op de tuchtrechtelijke procedure niet in het verschiet te liggen. Het belangrijkste beletsel is dat de tuchtnorm geen algemeen karakter heeft. Het arrest Bendenoun waarin het EHRM de criteria voor toepassing van artikel 6 EVRM niet alternatief, maar cumulatief heeft gesteld, heeft toepasselijkheid nog verder verwijderd dan al het geval was. Omdat het de nationale rechter niettemin vrij staat de waarborgen van artikel 6 EVRM van overeenkomstige toepassing te verklaren, is het in zijn algemeenheid toch verstandig de bepalingen als leidraad te hanteren. In paragraaf 4.5 staat de vraag centraal of de ambtenaar aanspraak kan maken op een zwijgrecht.

Het sanctiebesluit van het bevoegd gezag moet voldoen aan de voorschriften van de Awb ten aanzien van besluiten. Deze betreffen de voorbereiding, de inhoud en de inrichting van het sanctiebesluit. Enkele beginselen van behoorlijk bestuur zijn niet vastgelegd in de Awb, te weten het materiële rechtszekerheidsbeginsel, het consistentiebeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

4.3 De voorbereiding van het sanctiebesluit

Een sanctiebesluit moet zijn gebaseerd op relevante feiten. Een zorgvuldige voorbereiding omvat naast het vergaren van de nodige kennis om tot een zorgvuldig besluit te komen, eventueel het inwinnen van advies en het 'horen' van de belanghebbende. In deze paragraaf komen de verschillende elementen van de voorbereiding van een tuchtrechtelijk sanctiebesluit aan de orde.

Waar de Awb het heeft over het vergaren van de nodige kennis, wordt in verband met het tuchtrecht gesproken over tuchtrechtelijk of disciplinair onderzoek. Tijdens dit onderzoek naar mogelijk plichtsverzuim moet blijken of een sanctiebesluit op zijn plaats is, of dat het vermoeden van plichtsverzuim ongegrond blijkt te zijn. De korpsbeheerder gaat over tot

disciplinair onderzoek op basis van een signaal dat plichtsverzuim heeft plaatsgevonden. Op de vraag welke signalen dit kunnen zijn, wordt ingegaan in paragraaf 4.3.1. In de praktijk van het politietuchtrecht wordt groot belang gehecht aan het onderzoek naar plichtsverzuim door of in naam van de korpsbeheerder, zo zal blijken in hoofdstuk 5. In alle korpsen is de laatste jaren een speciaal bureau ingesteld voor disciplinair onderzoek. De voor- en nadelen ervan komen aan de orde in paragraaf 4.3.2. Tevens wordt de samenloop van een strafrechtelijk en een disciplinair onderzoek behandeld. De rechtmatigheid van het bewijs dat afkomstig is van verschillende onderzoeksmethoden, zoals beeldmateriaal, komt ter sprake in de paragraaf over bezwaar en beroep, paragraaf 4.7.

Met het disciplinair onderzoek beoogt het bevoegd gezag gegevens te verzamelen die moeten uitwijzen of plichtsverzuim heeft plaatsgevonden, of dit de betrokken ambtenaar verweten kan worden, onder welke omstandigheden en in welke normatieve context dit zich heeft afgespeeld. Kortom, het onderzoek levert al dan niet bewijs op voor plichtsverzuim. De reikwijdte van het onderzoek komt in deze paragraaf aan de orde. De rechtmatigheid van het bewijs, dat wil zeggen de door de rechter rechtmatig bevonden onderzoeksmethoden, wordt behandeld in paragraaf 4.7.

In paragraaf 4.3.4 wordt ingegaan op de advisering omtrent een te nemen sanctiebesluit. In paragraaf 4.3.5 worden de wettelijke regeling over de zienswijze ingevolge de Awb en de wettelijke regeling van het Barp over de verantwoording van de ambtenaar naast elkaar gezet. Vervolgens krijgt in paragraaf 4.3.6 de vraag aandacht in welk stadium van de besluitvormingsprocedure de ambtenaar recht heeft op welke informatie. Een tuchtrechtelijke procedure kan reden zijn om de betreffende ambtenaar een ordemaatregel op te leggen zoals de buitenfunctiestelling en de schorsing. De ordemaatregelen worden behandeld in paragraaf 4.3.7.

4.3.1 Aanleiding tot disciplinair onderzoek

Een disciplinair onderzoek wordt niet zomaar opgestart. Daarvoor moet een aanleiding zijn: informatie waaruit blijkt dat een ambtenaar mogelijk plichtsverzuim heeft gepleegd. De informatie kan afkomstig zijn van een externe en een interne bron, dat wil zeggen van een bron buiten het politiekorps en van een bron binnen het politiekorps. Een externe bron kan zijn een burger, het OM, de strafrechter of een andere overheidsinstantie. Een bron binnen het korps kan zijn een collega of een leidinggevende. In het

kort zullen de verschillende bronnen en hun juridische mogelijkheden om plichtsverzuim aanhangig te maken, worden aangeduid.

Klacht of aangifte door burger

Een burger die wordt geconfronteerd met in zijn ogen onrechtmatig of ongewenst politieoptreden kan daarover een klacht indienen. Ingevolge de artikelen 61 e.v. Politiewet 1993 en met inachtneming van de artikelen 9:1 e.v. Awb stelt het regionale college van een politiekorps een klachtenregeling op. De klachtencommissie adviseert de korpsbeheerder over de afdoening van klachten, wat in ieder geval de gegrond- of ongegrondverklaring van de klacht behelst. Het ligt niet voor de hand dat de commissie zich tevens uitspreekt over de wenselijkheid van te nemen rechtspositionele maatregelen tegen de betreffende ambtenaar. Dit neemt niet weg dat de commissie daarop wel in haar advies kan aansturen. Niets staat de burger in de weg de commissie te verzoeken zich behalve over de klacht ook hierover uit te spreken. Voorts kan een burger aangifte doen tegen een politieambtenaar terzake van het plegen van een strafbaar feit. Als een klacht betrekking heeft op een strafbaar feit, wordt de behandeling daarvan overgenomen door het OM als ware het een aangifte.

Een signaal van heel andere aard is informatie afkomstig van een burger die binnenkomt via de Criminele Inlichtingen Eenheid (CIE) van de politie. De CIE kan de korpsbeheerder informeren over gegevens die een ambtenaar van het korps betreffen. In veel gevallen zal in het kader van bronbescherming de afzender niet bekend worden gemaakt. Van de CIE wordt een uitspraak verwacht over de betrouwbaarheid van de informatie. Op basis daarvan zal de korpsbeheerder moeten beslissen of er voldoende redenen en aanknopingspunten zijn om een disciplinair onderzoek te starten.

Melding door het openbaar ministerie

Het OM kan op verschillende manieren geconfronteerd worden met informatie die duidt op plichtsverzuim gepleegd door een politieambtenaar. Tegen een politieambtenaar kan aangifte zijn gedaan door een burger, bijvoorbeeld wegens mishandeling. Een aangifte kan betrekking hebben op gedragingen tijdens de functie-uitoefening van de politieambtenaar of op gedragingen die buiten dienst hebben plaatsgevonden. Voorts kan een politieambtenaar naar aanleiding van politiecontrole of door ontdekking op heterdaad als verdachte worden aangemerkt, bijvoorbeeld van het rijden in een auto onder invloed van alcohol. Ten slotte kan lopende een strafrechtelijk onderzoek blijken dat een politieambtenaar zich ophoudt met verdachte personen of hun informatie verschaft. Het onderzoek richtte zich in eerste

instantie niet op een politieambtenaar, maar bracht gaandeweg normovertredingen aan het licht.

Wanneer de strafzaak wordt behandeld door het korps waarbij de betreffende politieambtenaar werkzaam is, beschikt de korpsbeheerder uit hoofde van zijn functie over de door het strafrechtelijk onderzoek verkregen informatie (art. 15 lid 1 sub b Wet Politieregisters, zie ook paragraaf 4.7 over gebruik van strafrechtelijk bewijs). In de praktijk hebben het OM en het korps regelmatig overleg over strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken tegen politieambtenaren en de afdoening van zaken waarbij, afhankelijk van de aard en de ernst van de gedragingen, disciplinaire sanctietoepassing een reëel alternatief is voor strafrechtelijke vervolging. Wanneer het strafrechtelijk onderzoek in handen is van een ander korps dan waar de betreffende ambtenaar werkzaam is, kan het OM uit eigen beweging het korps waar de betreffende politieambtenaar werkzaam is op de hoogte stellen van de strafzaak. Dit is geregeld in de 'Aanwijzing verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden 2001'. Een meldings*plicht* van het OM bestaat niet. Op verzoek van de korpsbeheerder kan het korps dat het strafrechtelijk onderzoek doet op basis van artikel 15 lid 1 sub b eveneens informatie verstrekken.

Rechterlijke uitspraak

Tijdens de behandeling van een strafzaak kan de strafrechter stuiten op onrechtmatigheden in de opsporingsfase die duiden op plichtsverzuim gepleegd door een of meer individuele politieambtenaren. De rechter kan hieraan de consequenties verbinden die zijn genoemd in artikel 359a Sv, zoals strafverlaging of bewijsuitsluiting. Tot nog toe beperken de gevolgen die de rechter verbindt aan bijvoorbeeld onrechtmatig verkregen bewijs zich tot de strafzaak die hij onder zich heeft. In de tendens tot meer rechterlijke controle op politieoptreden tijdens de behandeling van strafzaken, is denkbaar dat de rechter zich in zijn vonnis tot het politiekorps richt dat de onrechtmatigheden heeft begaan.[56] Hij zou zich daarin kunnen uitspreken over de wenselijkheid van nader onderzoek en wellicht van disciplinaire sanctietoepassing. Deze uitspraak kan disciplinair onderzoek niet bewerkstelligen, maar wel zonder meer rechtvaardigen. De rechter beoogt met zijn uitspraak correctie van de gemaakte fouten en een leereffect binnen het politiekorps in gang te zetten. Dit zou een zinvolle aanvulling vormen op de huidige mogelijkheden die de rechter ter beschikking staan als reactie op

56 Noot Buruma bij HR 1 juni 1999, AA 2000, 49.

onrechtmatig verkregen bewijs die zich beperken tot de strafzaak van de verdachte.[57]

Klacht of aangifte door collega

Omgangsvormen staan al langere tijd in de belangstelling binnen de politie.[58] Vanwege ongewenste omgangsvormen kunnen politieambtenaren een klacht indienen tegen een collega, bij een aparte daartoe ingestelde commissie. Deze commissie hoort klager, beklaagde en getuigen en adviseert de korpsbeheerder omtrent de afdoening van de klacht. Tevens staat het politieambtenaren vrij aangifte te doen tegen een collega vanwege verdenking van een strafbaar feit. Artikel 161 Sv bepaalt immers: "Ieder die kennis draagt van een begaan strafbaar feit is bevoegd daarvan aangifte of klacht te doen." Dit betekent dat wanneer binnen het politiekorps diefstal heeft plaatsgevonden, het doen van aangifte niet is voorbehouden aan de leidinggevende of de benadeelde, maar dat elke persoon die hiervan op de hoogte is aangifte kan doen.

Daarnaast rust op politieambtenaren ingevolge artikel 162 Sv een aangifteplicht die betrekking heeft op misdrijven begaan door ambtenaren. Ambtenaren en openbare colleges "die in de uitoefening van hun bediening kennis krijgen van een misdrijf met de opsporing waarvan zij niet zijn belast" zijn ingevolge het eerste lid verplicht daarvan aangifte te doen ten aanzien van drie categorieën misdrijven: een ambtsmisdrijf genoemd in titel XXVIII Sr, een misdrijf begaan door een ambtenaar die daarbij een bijzondere ambtsplicht heeft geschonden en "indien door het misdrijf inbreuk op of onrechtmatig gebruik wordt gemaakt van een regeling waarvan de uitvoering of de zorg voor de naleving aan hen is opgedragen." Een ambtenaar die belast is met de opsporing van strafbare feiten, voor wie de aangifteplicht ingevolge artikel 162 lid 1 Sv niet geldt, dient te handelen overeenkomstig artikel 152 e.v. Sv.

In hoofdstuk 2 is reeds besproken dat de interne code van collegialiteit en onderlinge loyaliteit binnen de politie tot gevolg heeft dat normovertredingen veelal onbesproken blijven of worden vergoelijkt. Degene die deze norm doorbreekt en wel het gedrag van een collega bekritiseert, loopt het risico op zijn minst in een geïsoleerde positie te komen. Inmiddels draagt artikel 125 lid 1 sub m Ambtenarenwet overheidsinstanties op "een proce-

57 Embregts noemt verschillende bezwaren van een tuchtrechtelijke sanctie als alternatief voor bewijsuitsluiting, maar ziet eveneens de voordelen van het tuchtrecht als aanvulling daarop (Embregts 2003, p. 119-121). Ook Corstens wijst op de aanvullende rol die het tuchtrecht kan vervullen naast processuele consequenties voor de strafzaak (Corstens 2002, p. 657).

58 Eikenaar 1993; Sandfoort en Vanwesenbeeck 2000.

dure voor het omgaan met bij een ambtenaar levende vermoedens van misstanden binnen de organisatie waar hij werkzaam is" te creëren. De 'klokkenluider' die volgens de vastgestelde procedure misstanden aan de kaak stelt, mag daarom niet disciplinair worden bestraft of andere nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondervinden (art. 125a lid 4 Ambtenarenwet).[59] Dit betekent dat de bescherming van klokkenluiders is gewaarborgd. De regering staat een procedure voor waarbij meldingen van misstanden bij de lijnchef worden neergelegd, die ze doorleidt naar de top van de organisatie. Wanneer de klokkenluider geen reactie krijgt op zijn melding of niet tevreden is met de wijze waarop deze wordt behandeld, moet hij zich kunnen wenden tot een onafhankelijke commissie, die advies kan uitbrengen aan de hoogst leidinggevende.[60]

Verzoek om handhaving

Kan ingeval de korpsbeheerder geen aanstalten maakt om op te treden tegen een normovertreding, een verzoek tot een disciplinaire sanctie of een andere rechtspositionele maatregel worden ingediend? Het is voorstelbaar dat een collega een dergelijk verzoek wil indienen, zeker als deze op enigerlei wijze nadeel heeft ondervonden of nog steeds ondervindt van een overtreding. Een verzoek tot handhaving vindt plaats in de vorm van een aanvraag tot het nemen van een besluit. Volgens artikel 1:3 lid 3 Awb wordt de aanvraag ingediend door een belanghebbende. "Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken," zo bepaalt artikel 1:2 lid 1 Awb. Hier gaat het om derde-belanghebbenden: zij zijn niet geadresseerden van het verzochte besluit, maar hebben hierbij wel een belang. De belanghebbende moet een eigen belang hebben, dat objectief bepaalbaar is, dat actueel en persoonlijk is en dat rechtstreeks in verband staat met het verzochte besluit.[61] Het bestuursorgaan is gehouden binnen zes maanden na ontvangst van de aanvraag een beschikking te geven (art. 3:28 Awb). Tegen deze beschikking staat bezwaar en beroep open voor de geadresseerde en de derde-belanghebbende aanvrager.

Wie kan belang hebben bij een disciplinaire sanctie of een rechtspositionele maatregel? Dit kan alleen iemand zijn voor wie het verzochte besluit een concrete verandering teweeg brengt. Het verzochte besluit moet er voor hem daadwerkelijk toe doen. Bij het opleggen van een salarissanctie heeft een derde onvoldoende persoonlijk belang naast het maatschappelijke be-

59 Stb. 2003, 60

60 TK 2000-2001, 27 602, nrs. 1-2 en nr 3 (MvT).

61 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 62-66; Michiels 2003, p. 110-111.

lang dat misdragingen van politiefunctionarissen niet onbestraft blijven. Het meest concreet zijn de gevolgen van onvoorwaardelijk ontslag en verplaatsing van een ambtenaar. Het is niet ondenkbaar dat een politieambtenaar die slachtoffer is geworden van ongewenste omgangsvormen gebaat is bij de verplaatsing van de collega. De reële kans op een fysieke confrontatie met een belager kan iemand het werken in zijn beleving onmogelijk maken. Het slachtoffer heeft derhalve een persoonlijk belang bij verplaatsing of zelfs ontslag van de collega en kan daartoe een verzoek indienen bij de korpsbeheerder. Dat een burger eveneens een persoonlijk belang heeft bij een dergelijke sanctie of maatregel ligt minder voor de hand, aangezien de kans dat een burger geconfronteerd wordt met een bepaalde politieambtenaar gering is. Het belang dat een burger heeft bij het feit dat overtredingen van politiefunctionarissen niet ongestraft blijven, is geen persoonlijk belang.

Controle door een leidinggevende

Een leidinggevende kan zelf getuige zijn van een normovertreding van een medewerker. Het is vervolgens aan zijn eigen beoordeling of hij de politieambtenaar voordraagt bij de korpsbeheerder voor een disciplinair onderzoek of niet, tenzij het korps over dit onderwerp beleid heeft vastgesteld. Hetzelfde geldt voor zijn reactie op een signaal dat hij van medewerkers over plichtsverzuim door een collega krijgt. Hoe leidinggevenden met dit beslismoment omgaan, is onderwerp van hoofdstuk 6.

Leidinggevenden kunnen daarnaast doelbewust controle uitoefenen op medewerkers teneinde vast te kunnen stellen of er normovertredingen plaatsvinden. In hoofdstuk 2 is reeds ter sprake gekomen dat leidinggevenden binnen de politie geneigd zijn tot afstandelijk leiderschap, waarbij een grote mate aan beslissingsvrijheid en zelfstandigheid wordt gelaten aan de individuele politieambtenaar. Dit is onder meer gelegen in het feit dat het politiewerk op straat zich niet makkelijk leent voor controle. Het voltrekt zich buiten het gezichtsveld van de leidinggevende en is voor het overgrote deel niet uit te drukken in concrete resultaten, bijvoorbeeld voorzover het bestaat uit sociale contacten en toezicht. Toch wordt hier kort ingegaan op de mogelijkheden tot het uitoefenen van controle op ambtenaren.

De hiërarchische verhouding tussen ambtenaar en het bevoegd gezag komt onder meer tot uiting in de bepaling dat het bevoegd gezag regelingen en instructies kan vaststellen die de ambtenaar bij de vervulling van zijn dienst heeft na te leven (art. 11 lid 3 Barp). Hieruit vloeit voort dat leidinggevenden de functie-uitoefening en het gebruik van door het bevoegd gezag ter beschikking gestelde communicatiemiddelen van hun medewerkers

kunnen controleren. Het gaat hierbij om telefoon-, fax- en e-mailverkeer naast gebruik van het eigen netwerksysteem en internet.

Deze controlebevoegdheid mogen zij echter niet ongelimiteerd uitoefenen. De werknemer in het algemeen en dus ook de ambtenaar wordt tot op zekere hoogte niet alleen in zijn privé-leven maar ook op de werkplek beschermd door het grondrecht op respect voor zijn persoonlijke levenssfeer (art. 8 EVRM en art. 10 Grondwet) en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (art. 13 Grondwet).[62] Het kabinet erkende in de discussie over vertrouwelijke communicatie dat een werknemer ook op de werkplek deze rechten heeft, zij het dat uit de arbeidsrelatie voortvloeit dat dit recht beperkt kan worden.[63] Ook de kantonrechter ging ervan uit dat tegenwoordig op de werkplek in zekere mate ook privé-sfeer aanwezig is.[64] "Een werkgever heeft daarom binnen zekere grenzen te aanvaarden dat onder werktijd privé-contacten worden onderhouden, waarvan hij de privacy dient te waarborgen."[65] Dit neemt niet weg dat de werkgever wel gerechtigd is het bedrijfsnetwerk te onderzoeken op misbruik zoals het sturen van afbeeldingen van gewelddadige en pornografische aard. Dit gold ook voor onderzoek naar het onrechtmatig gebruik van telefoon en fax door een uitdraai van de eigen gegevens te maken. Met betrekking tot de rechtskracht van grondrechten ligt de situatie voor ambtenaren duidelijker dan voor werknemers aangesteld volgens het burgerlijk recht, omdat grondrechten sinds de grondwetsherziening van 1983 rechtstreekse werking hebben op de relatie tussen de ambtenaar en het bevoegd gezag.[66] Beperkingen op de uitoefening van de grondrechten kunnen alleen plaatsvinden op basis van een formele wet. Bovendien moeten de beperkingen geschikt zijn om een bepaald doel te bereiken, proportioneel zijn en mogen zij niet verder gaan dan strikt noodzakelijk is.[67]

Het College bescherming persoonsgegevens heeft een rapport uitgebracht over de omstandigheden waaronder de werkgever de e-mails van zijn werknemers mag controleren.[68] Het College gaat ervan uit dat controle van computergebruik een bedreiging voor de *privacy* van de werknemer betekent. Controle moet daarom met enkele waarborgen gepaard gaan: controle

---

62 Zowel e-mail verkeer als telefoongebruik vallen onder de bescherming van artikel 8 EVRM.

63 Asscher en Steenbruggen 2001, TK 27460, nr. 2, p. 50-51.

64 Kantongerecht Haarlem 16 juni 2000, JAR 2000, 170, p. 948-950 (KLM/Reinders).

65 Asscher en Steenbruggen 2001, p. 1791.

66 Olde Kalter 1989.

67 Verhulp 1999.

68 College bescherming persoonsgegevens, *Goed werken in netwerken. Regels voor controle op e-mail en internetgebruik van werknemers,* 2002.

moet voldoende kenbaar zijn en de omvang ervan moet zo beperkt mogelijk blijven qua tijdsduur, frequentie en gecontroleerde personen.[69] De voornaamste argumenten voor controle op e-mailgebruik zijn het voorkomen van schade aan het bedrijf (beledigende of pornografische e-mail) en het controleren van de productiviteit van de werknemer. Het afluisteren van de telefoon met het oog op controle is in de visie van het College alleen een optie als uitsluitend daarmee het functioneren van werknemers kan worden gepeild.[70] De werking van de gedragsregels van het College is beperkt, omdat zij niet afdwingbaar zijn.

Wat betreft het bewaren van in beslag genomen en gevonden voorwerpen is het de taak van het bevoegd gezag procedures vast te stellen die slordigheden of verduistering zoveel mogelijk uitsluiten. Het stelt daartoe procedurevoorschriften vast, op de naleving waarvan het kan controleren. Het is daarmee medeverantwoordelijk voor een goede gang van zaken. Het ontbreken van de mogelijkheid tot sluitende controle waardoor het aantonen van frauduleus handelen wordt bemoeilijkt, mag niet ten nadele van de ambtenaar strekken. Dit wil zeggen dat bij onregelmatigheden het bevoegd gezag geen frauduleus handelen mag aannemen, maar eerst het opzet daartoe zal moeten aantonen.[71]

De overtreder meldt zelf

Een ambtenaar kan de wens hebben een leidinggevende in kennis te stellen van door hem gepleegd plichtsverzuim. Kan deze informatie aanleiding zijn voor een leidinggevende om een onderzoek in te stellen? Deze situatie plaatst de leidinggevende voor een moreel dilemma: enerzijds zal hij de openheid van de medewerker willen belonen door geen gevolgen te verbinden aan zijn mededeling. Anderzijds kan het plichtsverzuim van zodanige aard zijn, dat de leidinggevende het niet verantwoord vindt de zaak op zijn beloop te laten. De leidinggevende zal een belangenafweging moeten maken, waarbij de openheid van de ambtenaar als voor hem gunstige omstandigheid meeweegt.[72] De ambtenaar heeft geen grond om te klagen over geschonden vertrouwen door de leidinggevende, omdat hij had moeten beseffen dat hij zijn leidinggevende plaatste voor een conflict van plichten, namelijk de plicht tot geheimhouding van hetgeen hem in vertrouwen is medegedeeld en de plicht het goed functioneren van de politie te waarbor-

69 Asscher en Steenbruggen 2001, p. 1792.

70 College bescherming persoonsgegevens, *Opnemen telefoongesprekken op de werkplek*, 2003.

71 CRvB 23 september 1993, TAR 1993, 225.

72 CRvB 21 december 1993, TAR 1994, 44 – hoewel het in deze casus niet duidelijk was of de betrokkene het plichtsverzuim uit eigen beweging had gemeld, of uit vrees voor ontdekking.

gen, hetgeen het zonder consequenties laten van ernstig plichtsverzuim niet toestaat.

4.3.2 Disciplinair onderzoek

Een signaal van mogelijk plichtsverzuim door een medewerker vraagt een reactie van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan het signaal negeren, het kan besluiten tot een onderhoud met de betreffende medewerker en het kan er (vervolgens) toe besluiten nadere inlichtingen te verzamelen omtrent het mogelijke plichtsverzuim, met andere woorden: een onderzoek in te stellen. Alvorens een disciplinair onderzoek te starten op basis van een weinig concreet signaal van plichtsverzuim, ligt het voor de hand dat de direct leidinggevende van de betreffende medewerker nagaat of het signaal op waarheid kan berusten. Hij controleert bijvoorbeeld de dienstlijsten of vraagt aan collega's of zij bij een betreffend voorval iets opmerkelijks hebben waargenomen. Dergelijke handelingen behoren tot de normale bedrijfsvoering en de taken van de leidinggevende. Zolang zij niet berusten op een concreet vermoeden van plichtsverzuim, worden zij in deze studie niet aangeduid als disciplinair onderzoek.

Het disciplinair onderzoek vindt plaats ter voorbereiding van het sanctiebesluit en in verband met de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor het goed functioneren van het korps.[73] Voordat het onderzoek plaatsvindt, staat de op te leggen sanctie niet vast: of en welke sanctie opportuun is, moet immers blijken uit het onderzoek. De bevoegdheid tot het instellen van een onderzoek is dan ook afgeleid van de bevoegdheid tot sanctietoepassing. Hieruit volgt dat het bevoegd gezag in dezen gelijk is aan het orgaan dat bevoegd is tot disciplinaire sanctietoepassing. Voor de ambtenaren in dienst van een regionaal politiekorps is dit de korpsbeheerder, die deze bevoegdheid ten aanzien van de minder zware sancties kan mandateren. Overeenkomstig het systeem van mandatering geeft in principe de korpsbeheerder opdracht tot onderzoek naar vermoedens van plichtsverzuim die mogelijk leiden tot strafontslag en de korpschef, of bij submandatering de districtschef, tot onderzoek naar vermoedens van minder ernstig plichtsverzuim. Dit laat onverlet dat de korpsbeheerder en de korpschef vrij zijn zelf de taken onderling te verdelen.[74]

---

73 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24.

74 Michiels e.a. 1997, p. 139.

Evenals de bevoegdheid tot het opleggen van een disciplinaire sanctie, is de bevoegdheid tot het instellen van een onderzoek discretionair van aard. Het consistentiebeginsel of het vereiste van beleid vergt dat het bevoegd gezag voor de uitvoering hiervan beleid vaststelt dat voorschrijft op welke signalen van plichtsverzuim onderzoek moet volgen.

De ambtenaar tegen wie een disciplinair onderzoek wordt ingesteld, kan geen bezwaar maken tegen deze beslissing. Of deze beslissing voldoet aan het besluitbegrip van de Awb doet niet terzake, aangezien de ambtenaar reeds op grond van artikel 8:1 lid 2 Awb het recht toekomt om bezwaar aan te tekenen tegen een 'andere handeling' dan een besluit van een bestuursorgaan waarbij een ambtenaar belanghebbende is. Voor de stelling dat de beslissing evenwel niet appellabel is, zijn twee argumenten aan te voeren. Ten eerste is het een beslissing ter voorbereiding van een besluit, die in artikel 6:3 Awb is uitgesloten van bezwaar. Naar analogie van artikel 6:3 Awb is te verdedigen dat ook voorbereidingshandelingen die betrekking hebben op nader te nemen besluiten ten aanzien van de rechtspositie van een ambtenaar niet voor bezwaar in aanmerking komen. Ten tweede strekt het instellen van een disciplinair onderzoek niet tot het ingrijpen in de rechtspositie van de ambtenaar (zie ook paragraaf 4.5.1). Met andere woorden: de ambtenaar is door de beslissing tot het instellen van een intern onderzoek niet rechtstreeks in zijn belang getroffen, waardoor bezwaar of beroep daartegen zal leiden tot niet-ontvankelijkheid.[75]

Oriënterend onderzoek

In de praktijk wordt onderscheid gemaakt tussen 'oriënterend' of 'verkennend onderzoek' en 'disciplinair onderzoek'. Om verwarring met het strafrechtelijk verkennend onderzoek (art. 126gg Sv) te vermijden, wordt hier verder over oriënterend onderzoek gesproken. Een oriënterend onderzoek wordt gestart wanneer er weliswaar aanwijzingen zijn dat een ambtenaar plichtsverzuim heeft gepleegd, maar het bevoegd gezag rekening houdt met de mogelijkheid van loos alarm. Het oriënterend onderzoek moet niet alleen duidelijk maken dat onderzoek is aangewezen, maar ook welk soort onderzoek: disciplinair of strafrechtelijk. Hoewel het onderscheid tussen oriënterend en disciplinair onderzoek in de praktijk heel werkbaar blijkt te zijn, is er geen sprake van een juridisch onderscheid. In dit hoofdstuk is het onderscheid dan ook nagenoeg niet aan de orde.

Als er eenmaal sprake is van een sterk vermoeden dat zich plichtsverzuim heeft voorgedaan, richt het disciplinair onderzoek zich op het verza-

75 Rechtbank Arnhem 6 februari 1996, TAR 1996, 104.

melen van bewijs dat ten grondslag komt te liggen aan een sanctiebesluit. Onder disciplinair onderzoek wordt verstaan: het systematisch verzamelen en vastleggen van gegevens door of in opdracht van het bevoegd gezag van een politiekorps teneinde te bepalen of al dan niet plichtsverzuim is gepleegd door een ambtenaar van hetzelfde korps en met het oog op mogelijke disciplinaire sanctietoepassing.

Kennisvergaringsplicht

Het disciplinair onderzoek is de uitwerking van de kennisvergaringsplicht van artikel 3:2 Awb:

> Artikel 3:2 Awb
> Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Dit artikel legt een actieve onderzoeksplicht op aan het bestuursorgaan.[76] Zorgvuldig onderzoek omvat een inventarisatie van de feiten en belangen die voor het nemen van het besluit terzake doen. Artikel 3:4 Awb schrijft immers voor dat het bestuursorgaan 'de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen' afweegt. Deze moeten dus in ieder geval genoegzaam bekend en voldoende helder zijn voor het bestuursorgaan.

In de eerste plaats richt het disciplinair onderzoek zich op de feiten met betrekking tot het plichtsverzuim: uit welke gedragingen het bestaat, waar en wanneer het heeft plaatsgevonden en de toedracht ervan. Aangezien de ambtenaar het plichtsverzuim toegerekend moet kunnen worden om tot sanctietoepassing te kunnen overgaan, is ook de psychische gesteldheid van de ambtenaar ten tijde van het plegen van het plichtsverzuim van belang. Bij twijfel over de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim is er psychologisch of medisch onderzoek op zijn plaats. Als het plichtsverzuim mogelijk onder invloed van psychische klachten is begaan die daarvoor tevens een verklaring kunnen bieden, dient het bevoegd gezag zich daarvan te vergewissen. Bij gebreke daarvan kan het sanctiebesluit wegens schending van het zorgvuldigheidsbeginsel worden vernietigd.[77] Er is echter geen wettelijke grondslag voor het verplicht ondergaan van medisch of psychologisch onderzoek, ook niet in het hierna te bespreken artikel 125d Ambtenarenwet.[78] Daarvoor is derhalve de toestemming van de betrokkene vereist.

---

76 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 287.

77 CRvB 16 juli 1991, TAR 1991, 171.

78 CRvB 3 oktober 1989, AB 1990, 470.

Het onderzoek moet recht doen aan het feit dat het plichtsverzuim plaatsvindt in het kader van een arbeidsrelatie. Daarom behoeven ook de gegevens met betrekking tot het dienstverband en het algehele functioneren van de betrokkene aandacht. Deze kunnen aan belang winnen wanneer het bevoegd gezag in plaats van een disciplinaire sanctie, een maatregel vanwege algeheel disfunctioneren overweegt, zoals ongeschiktheidsontslag. Voor de sanctiebevoegdheid is niet in de laatste plaats het normatief kader waarbinnen het plichtsverzuim zich heeft afgespeeld van belang. Bezien moet worden of de geschonden norm duidelijk en kenbaar was en hoe leidinggevenden op eventueel eerder plichtsverzuim hebben gereageerd (zie hoofdstuk 3). Het bevoegd gezag kan derhalve in het onderzoek niet geheel voorbij gaan aan de rol van leidinggevenden.

Tot het verzamelen van relevante kennis kan het inwinnen van advies van een deskundige behoren. Afdeling 3.3 van de Awb regelt deze advisering en gaat uit van externe advisering door een persoon of college die, respectievelijk dat daartoe op een wettelijke grondslag is aangesteld. Zo schrijft het Barp verplichte advisering voor van de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren ingeval een politieambtenaar wordt gestraft vanwege een hem ingevolge artikel 125a lid 1 Ambtenarenwet verboden uitoefening van een grondrecht (art. 80 Barp). Artikel 125a Ambtenarenwet vormt een inbreuk op de grondrechten van vrijheid van meningsuiting en het recht tot vereniging, tot vergadering en tot betoging. Gebruikelijker is advisering door een afdeling binnen het korps, zoals het bureau interne onderzoeken of de afdeling personeel en organisatie. Dit onderwerp wordt in paragraaf 4.3.3 belicht.

Kennisgeving van beslissing tot disciplinair onderzoek

Dient het bevoegd gezag de ambtenaar in kennis te stellen van de beslissing tot het instellen van een disciplinair onderzoek tegen hem? In het belang van de onderlinge verhoudingen en in het kader van goed werkgeverschap (art. 125ter Ambtenarenwet wetsontwerp) dient dit wel de hoofdregel te zijn. Ambtenaar en leidinggevende moeten op elkaar aan kunnen. Zoals de ambtenaar rekenschap dient te geven van zijn handelen jegens de leidinggevende, zo mag van de laatste een transparante houding worden verwacht jegens zijn medewerkers. Het gaat tegelijkertijd te ver het achterwege laten van een kennisgeving van de beslissing als onzorgvuldig te bestempelen. Hiervoor kunnen immers goede redenen aanwezig zijn. Met name het belang van de waarheidsvinding kan eisen dat de betrokkene onkundig blijft van een tegen hem ingesteld onderzoek. Het bevoegd gezag moet de belangen van het onderzoek enerzijds en van de betrokkene anderzijds tegen

elkaar afwegen om tot een beslissing te komen over het informeren van de betrokkene. In het kader van een zorgvuldige voorbereiding van een sanctiebesluit is het niet nodig dat de ambtenaar op de hoogte wordt gehouden van de vorderingen van het disciplinair onderzoek, aangezien hij voorafgaande aan het geven van de zienswijze inzage krijgt in de stukken.

Onderzoeksbevoegdheden

Noch het disciplinair onderzoek, noch de bevoegdheden die daarbij kunnen worden uitgeoefend zijn bij wet geregeld. Alleen artikel 125d Ambtenarenwet biedt een specifieke wettelijke basis voor onderzoek jegens een ambtenaar. Het bepaalt dat de ambtenaar verplicht is tijdens het verblijf op zijn werk zich te onderwerpen aan een in het belang van de dienst door het bevoegd gezag gelast onderzoek aan zijn lichaam of aan zijn kleding of van zijn daar aanwezige goederen. Hiermee is derhalve een wettelijke beperking gegeven op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11 Grondwet). Omdat een disciplinair onderzoek kan worden aangemerkt als een onderzoek 'in het belang van de dienst' geldt deze verplichting eveneens voor de ambtenaar die onderwerp is van disciplinair onderzoek. De aanwezige goederen van de ambtenaar kunnen zich bevinden in een bureau of een kast, die voor het onderzoek kunnen worden geopend. De tweede volzin van het artikel bepaalt dat het bevoegd gezag, op wiens last het onderzoek plaatsheeft, de nodige maatregelen neemt ten einde daarbij een onredelijke of onbehoorlijke bejegening te voorkomen.

De onderzoeksbevoegdheden die in het kader van het disciplinair onderzoek kunnen worden uitgeoefend, vloeien voort uit de positie die het bestuursorgaan heeft als werkgever ten opzichte van de ambtenaar als werknemer. De korpsbeheerder kan onderzoeksmethoden (laten) uitvoeren voorzover hij daartoe uit hoofde van het werkgeverschap bevoegd is. Hierbij wordt hij begrensd door de werking van de grondrechten die de ambtenaar beschermen, waaronder het recht op privacy. Beperkingen op grondrechten zijn alleen toegestaan op basis van een wet. De CRvB heeft geoordeeld dat een ingrijpende inbreuk op het privé-leven van de ambtenaar bestaande uit het horen van een groot aantal personen over zijn privé-relaties, alleen kan worden gerechtvaardigd door een deugdelijke aanleiding.[79] In casu werd de aanleiding die bestond uit een ongewenste omgangscultuur niet deugdelijk geacht.

Ook in het kader van het disciplinair onderzoek geldt de norm van het goed werkgeverschap (art. 125ter Ambtenarenwet wetsontwerp). Dit houdt

79 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

in ieder geval in dat het bevoegd gezag de wettelijke normen in acht moet nemen. In hoeverre worden feitelijke handelingen in het kader van het disciplinair onderzoek genormeerd door de bepalingen van de Awb? Voorop staat dat het hier niet gaat om besluiten. De algemene bepalingen van afdeling 2.1 Awb zijn van toepassing op alle handelen van een bestuursorgaan. Hierin staat onder andere de opdracht te handelen zonder vooringenomenheid (art. 2:4 Awb).

Verder verklaart artikel 3:1 lid 2 Awb de bepalingen van de afdelingen 3.2 tot en met 3.5 van de Awb van overeenkomstige toepassing op "andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten." De aard van de handelingen moet zich niet verzetten tegen toepasselijkheid van de bepalingen. Dit is met betrekking tot handelingen in het disciplinair onderzoek niet het geval, omdat die plaatsvinden ter voorbereiding van een besluit en in rechtstreeks verband staan met dit besluit.[80] Het beginsel van de evenredige belangenafweging (art. 3:4 Awb) betekent dat het bevoegd gezag onderzoeksmethoden toepast die zo min mogelijk schade berokkenen aan de ambtenaar. De bepalingen in de Awb over de bevoegdheden van toezichthouders in de toezichtfase (afdeling 5.2 Awb) zijn hier niet relevant omdat het ambtenarenrecht geen toezichthouders kent. De ambtenaar kan de rechtmatigheid van het bewijs en de methode van bewijsvergaring voor de rechter betwisten. De rechterlijke beoordeling van de toelaatbaarheid van het bewijs komt aan de orde in paragraaf 4.5.

Het verbod op *détournement de pouvoir* (art. 3:3 Awb) betekent dat bevoegdheden niet mogen worden aangewend met een ander oogmerk dan waarvoor zij zijn bedoeld. Het nauw overleg tussen de korpsleiding en het OM over het onderzoek naar een normovertreding van een politieambtenaar, brengt het risico met zich mee dat tot een strafrechtelijk onderzoek wordt beslist niet primair met het oog op strafvervolging, maar om aan bewijs te komen voor plichtsverzuim, dat in een disciplinair onderzoek vanwege de beperktere bevoegdheden niet kan worden vergaard. Zo kan in een strafrechtelijk onderzoek wel huiszoeking worden verricht en in het kader van een disciplinair onderzoek niet. Vervolgens kan de korpsleiding vanwege de vrije beschikking die zij heeft over strafrechtelijke informatie, deze informatie gebruiken als bewijs in een tuchtrechtelijke procedure.

De onderzoeksbevindingen worden op schrift vastgelegd ten behoeve van de besluitvorming en om als bewijs te kunnen dienen. Dit kan in een proces-verbaal geschieden.[81] In het rapport wordt tevens de wijze van bewijs-

80 Nicolaï e.a. 1997, p. 256.

81 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24.

vergaring vermeld. Op basis van de onderzoeksgegevens wordt een 'telastelegging' opgemaakt die feitelijk vermeldt welke gedragingen de ambtenaar worden verweten. De telastelegging maakt deel uit van het sanctiebesluit.

> In het buitenland (Verenigde Staten, Groot-Britannië) vinden speciale op corruptie gerichte onderzoeksmethoden toepassing die de politie in Nederland – voorzover bekend – niet acceptabel acht. '*Turning*' houdt in dat een bekennende corrupte agent terug gaat naar zijn afdeling om daar bewijs tegen zijn collega's te verzamelen. In een afdeling die om corruptie bekend staat, worden politiefunctionarissen geplaatst speciaal om over de corruptie te rapporteren. Verder kunnen er '*sting*-operaties' worden opgezet om corrupte agenten op heterdaad te pakken. Zij worden bijvoorbeeld voor een huiszoeking naar een pand gestuurd waar grote sommen contant geld liggen. Verborgen camera's registreren of de politiemensen de verleiding van het geld kunnen weerstaan.[82]

Bewijsmiddelen

Het vrije bewijsstelsel brengt met zich mee dat in beginsel alle bewijsmiddelen zijn toegestaan die kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van de gestelde feiten. In ieder geval zijn er geen regels die bepaalde bewijsmiddelen al op voorhand verbieden. Achtereenvolgens worden de belangrijkste bewijsmiddelen behandeld die in het tuchtrecht kunnen dienen tot bewijs van plichtsverzuim. De term 'bewijsmiddel' heeft betrekking op de vorm waarin de informatie wordt geleverd die strekt tot het aantonen van de aantijgingen jegens de ambtenaar.

Bedrijfsinformatie

Het bestuursorgaan kan voor de bewijsvoering vrijelijk gebruikmaken van gegevens waarover het uit hoofde van de bedrijfsvoering beschikt, zoals gegevens uit de salarisadministratie, het personeelsdossier en het bedrijfsprocessensysteem. Verder kan het bestuursorgaan het bewijs leveren dat het heeft verkregen met toepassing van artikel 125d Ambtenarenwet. Dit artikel kent het bevoegd gezag de bevoegdheid toe de ambtenaar tijdens het verblijf op zijn werk in het belang van de dienst te onderzoeken aan zijn lichaam, zijn kleding of aan zijn daar aanwezige goederen. Het bevoegd gezag gelast dit onderzoek. De goederen van de ambtenaar zijn te vinden in een bureau, een kledingkast of een locker. Hoewel de formulering van het artikel door het woordje 'of' suggereert dat het bevoegd gezag moet kiezen tussen

82 Alle voorbeelden zijn ontleend aan Pijl 1994, p. 59.

onderzoek aan het lichaam, de kleding of de goederen, lijkt deze uitleg onwaarschijnlijk.

Aangezien het klachtonderzoek en de klachtbehandeling naar aanleiding van een klacht van een burger ingevolge artikel 61 Politiewet 1993 onder verantwoordelijkheid van de korpsbeheerder plaatsvindt, kan hij in een eventuele disciplinaire procedure die volgt op de klacht gebruikmaken van de bevindingen van de klachtbehandelaar of de commissie voor politieklachten. Het onderzoeksrapport van een interne klachtencommissie op het gebied van omgangsvormen kan tevens als bewijs worden aangewend.[83] Het bevoegd gezag beoordeelt of het door de commissie verzamelde materiaal voldoende bewijs levert om het plichtsverzuim te staven, of dat aanvullend onderzoek is aangewezen.

Verklaring betrokkene

De erkenning van de feiten door de betrokken ambtenaar is een belangrijk bewijsmiddel. De overtuigingskracht hiervan gaat niet verloren als de betrokkene deze in een later stadium van de procedure intrekt, zonder dat hij aannemelijk kan maken waarom hij aanvankelijk een onjuiste verklaring zou hebben afgelegd en hij de CRvB evenmin heeft kunnen overtuigen van de juistheid van zijn nadere lezing van de gebeurtenissen.[84] Een verklaring van de betrokkene waarin hij het plichtsverzuim erkent, is tegelijkertijd onvoldoende overtuigend als enig bewijsmiddel. In principe wordt de betrokkene in een disciplinair onderzoek gehoord. Een zorgvuldige besluitvorming vergt dat de ambtenaar met de afzonderlijke verklaringen van getuigen wordt geconfronteerd en de gelegenheid krijgt op de concrete tegen hem geuite klachten te reageren.[85] De verklaring van de betrokken ambtenaar wordt schriftelijk vastgelegd en wint aan bewijskracht wanneer hij is ondertekend en is afgelegd ten overstaan van twee getuigen. De verklaring die de ambtenaar aflegt in het kader van zijn zienswijze (art. 4:8 lid 1 Awb) dan wel zijn verantwoording (art. 79 Barp) mag niet worden afgenomen met bewijsvergaring als doel (zie hierna).

Getuigenverklaringen

Getuigenverklaringen vormen een belangrijke bron van bewijs. Getuigen kunnen collega's en leidinggevenden van de betrokkene zijn, maar ook burgers. Getuigen "verklaren over de door hen zintuiglijk waargenomen

83 CRvB 29 juli 1993, TAR 1993, 204.

84 CRvB 9 juli 1998, TAR 1998, 148.

85 CRvB 28 september 1995, TAR 1995, 245.

feiten en omstandigheden."[86] Het is aan de rechter de getuigenverklaringen te beoordelen op hun geloofwaardigheid en betrouwbaarheid.[87] Dat verklaringen anderhalf jaar na dato op basis van herinnering zijn opgesteld, pleit bijvoorbeeld niet voor de geloofwaardigheid ervan.[88] Politieambtenaren die als getuige worden gehoord in een disciplinair onderzoek zijn in beginsel gehouden te verklaren en naar waarheid te verklaren. Ook in de hoedanigheid van getuige kunnen zij worden gehouden aan hun verplichting tot openheid ten opzichte van het bevoegd gezag. Wanneer zij hun collega die onderwerp is van onderzoek proberen te beschermen door de waarheid geweld aan te doen of feiten te verzwijgen, plegen zij zelf plichtsverzuim.

Deskundigenverklaringen

Deskundigen zijn personen die een verklaring afleggen op grond van hun kennis, studie of ervaring. Voor zowel getuigen als deskundigen geldt dat zij geen formele status hebben. Ook omtrent de kwaliteit van de deskundigenverklaring komt de rechter tot een zelfstandig oordeel. Een deskundigenverklaring kan mondeling of schriftelijk worden afgegeven. Een verklaring van een medisch of psychologisch deskundige kan vereist zijn bij twijfel aan de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim. Het bevoegd gezag is immers gehouden niet alleen het plichtsverzuim aannemelijk te maken, maar tevens de schuld van de ambtenaar te bewijzen. Het verslag van de getuige-deskundige kan worden ingebracht als bewijsstuk. Betwist de ambtenaar de uitkomsten van het medisch onderzoek, dan kan hij een contra-expertise laten uitvoeren.

Zoals eerder is gesteld, kan de ambtenaar niet worden gedwongen tot het ondergaan van medisch of psychologisch onderzoek.[89] Als hij hieraan weigert mee te werken, kan het bestuursorgaan niet anders dan zijn oordeel over de toerekenbaarheid baseren op de overige hem ter beschikking staande gegevens. De ambtenaar moet dan aanvaarden dat dit oordeel in zijn nadeel kan uitvallen.

Strafrechtelijk proces-verbaal

Jarenlang bestond er onduidelijkheid over de vraag of het OM vrijelijk een strafrechtelijk proces-verbaal over een politieambtenaar aan de korpsbeheerder mocht verstrekken. Voorheen deed de korpsbeheerder het OM hiertoe een verzoek op grond van de Wet Openbaarheid Bestuur en sinds

86 Hartmann 1998, p. 153.
87 Rechtbank Zutphen 16 december 1997, TAR 1998, 64.
88 CRvB 6 maart 1990, TAR 1990, 104.
89 CRvB 3 oktober 1989, AB 1990, 470.

strafdossiers werden aangemerkt als persoonsregistraties (1 mei 2000) op grond van Wet Persoonsregistraties, die inmiddels door de Wet Bescherming Persoonsgegevens is vervangen. Sinds 1 september 2001 verschaft artikel 15 lid 1 sub b Wet Politieregisters de korpsbeheerder een eigen bevoegdheid om ten behoeve van disciplinaire sanctietoepassing gebruik te maken van een proces-verbaal dat is opgemaakt tegen een politieambtenaar.[90] Dit is geregeld in de 'Aanwijzing verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden'.[91] Hierin speelt het OM geen rol en toestemming van de betrokkene is niet vereist.[92] Het strafrechtelijk onderzoek hoeft hiervoor niet te zijn afgerond. Ook lopende het onderzoek kan de korpsbeheerder in verband met zijn "gezag en zeggenschap over de politie" beschikken over de strafrechtelijke informatie, in ieder geval voorzover deze is opgenomen in een politieregister. Dat het bureau interne onderzoeken (Bio) vervolgens gebruikmaakt van de informatie, volgt uit de interne taakverdeling van het korps, maar wordt tevens mogelijk gemaakt door artikel 30 lid 1 Wet Politieregisters. Nog steeds is het praktijk dat de korpsbeheerder of de korpschef het OM verzoekt het proces-verbaal beschikbaar te stellen, maar dit is dus niet meer noodzakelijk. Wanneer relevante strafrechtelijke informatie zich bij een ander korps of bij de RR bevindt, zal de korpsbeheerder wel een verzoek tot inzage moeten indienen.

Als er een strafrechtelijk proces-verbaal voorhanden is dat voldoende bewijs aanvoert als grondslag voor plichtsverzuim, is het bestuursorgaan niet verplicht nader onderzoek te verrichten waarbij het zich specifiek richt op tuchtrechtelijke facetten. Wanneer het bestuursorgaan vervolgens nalaat het onderscheid te belichten tussen de strafrechtelijk relevante factoren en de omstandigheden die bij beschouwing van gepleegd plichtsverzuim een rol kunnen spelen, is dit op zichzelf geen reden voor de CRvB tot het oordeel te komen dat het sanctiebesluit vanwege een motiveringsgebrek niet in stand kan blijven.[93]

Bureau interne onderzoeken

Het disciplinair onderzoek vindt plaats door of in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. Op aanwijzing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft elk korps een 'voorziening'

90 Stb. 2001, 180.

91 Stc. 2001, 154, p. 8.

92 Aanwijzing verstrekking van strafrechtelijke gegevens aan derden voor buiten de strafrechtspleging gelegen doeleinden 2001.

93 CRvB 10 maart 1994, TAR 1994, 104.

ingericht voor het verrichten van interne onderzoeken.[94] Onder 'interne onderzoeken' worden disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken naar medewerkers van hetzelfde korps verstaan. Deze voorziening moet zich daarnaast bezig houden met de preventie van normovertredingen. In hoofdstuk 5 zal worden beschreven dat een dergelijke voorziening in de praktijk varieert van een coördinator die de inzet kan vragen van reguliere medewerkers uit het korps, tot een goed geëquipeerd en bemand Bio dat zich tevens toelegt op preventie. Het Bio bestaat doorgaans uit politieambtenaren met opsporingsbevoegdheid en recherche-ervaring.

De idee achter het instellen van een Bio is dat daarmee de structurele aandacht voor integriteit binnen de politiekorpsen wordt verzekerd. Het Bio verricht disciplinair onderzoek namens het bevoegd gezag. Op zich eist de Awb niet dat een speciale dienst 'de nodige kennis vergaart', noch komt dit vereiste in de jurisprudentie voor. De minister verlangt dat het Bio onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef staat. Dit laat onverlet hetgeen hierboven is gesteld, namelijk dat de bevoegdheid tot het instellen van en dus ook de verantwoordelijkheid voor een disciplinair onderzoek in principe is afgeleid van de tuchtrechtelijke sanctiebevoegdheid.

De Awb schrijft in artikel 2:4 lid 1 voor dat het bestuursorgaan zijn taak zonder vooringenomenheid vervult. In het tuchtrecht is dit een belangrijk beginsel, omdat er sprake is van verstoring van een vaak sinds lange tijd opgebouwde vertrouwensrelatie tussen een ambtenaar en het bevoegd gezag. Wanneer een medewerker het vertrouwen opzettelijk heeft geschonden, zijn gevoelens van woede en frustratie van de kant van de korpsleiding en de direct leidinggevende te verwachten. Om te waarborgen dat het disciplinair onderzoek toch zonder vooringenomenheid wordt verricht, is het aan te raden dat de onderzoekers enige distantie hebben tot de afdeling of het district waar de betrokken ambtenaar werkzaam is. In die zin kan het Bio een waardevolle rol vervullen.

Daarbij blijkt dat de rechter bij de waardering van het bewijs ook de kwalificatie van de onderzoekers in aanmerking neemt.[95] Wanneer het onderzoek door speciaal daartoe aangestelde en opgeleide medewerkers wordt uitgevoerd, is de kans groter dat de rechter het bewijs betrouwbaar en overtuigend acht en de bewijsvergaring zorgvuldig vindt. Verder dient een Bio de rechtsgelijkheid en de rechtszekerheid van politieambtenaren. Een Bio zal eerder eenvormige onderzoeken afleveren dan een team dat

94 TK 1994-1995, 23 900 VII, nr. 36; brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 17 maart 1995, EA95/U553.

95 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

steeds van samenstelling wisselt. Verder mag verwacht worden dat Bio-medewerkers beter op de hoogte zijn van de rechtspositie van een ambtenaar die onderwerp is van een disciplinair onderzoek dan politieambtenaren die voornamelijk zijn ingevoerd in het strafrecht.

Vaak vervult een Bio een dubbelrol. Niet alleen behoren disciplinaire onderzoeken tot het takenpakket, maar ook strafrechtelijke onderzoeken naar medewerkers van het korps. Deze strafrechtelijke onderzoeken vinden plaats in opdracht en onder regie van het OM, zoals reguliere strafrechtelijke onderzoeken.

Rijksrecherche

Voorheen speelde ook de Rijksrecherche (RR) een – bescheiden – rol op het gebied van disciplinaire onderzoeken bij de politie. De circulaire 'Taken en inzetcriteria Rijksrecherche 1997' vertoonde een gespleten houding ten opzichte van het verrichten van disciplinaire onderzoeken. Enerzijds noemde de circulaire disciplinaire onderzoeken naast strafrechtelijke onderzoeken als potentiële taak van de RR. Tegelijkertijd echter bepaalde de circulaire dat onderzoek naar gevallen van "slechts disciplinair verwijtbare gedragingen" of gevallen van overtreding en lichte misdrijven op voorhand niet voor rekening kwam van de RR. Hier was een rol voor de Bio's weggelegd. "De werkwijze en taken van de RR en deze – structurele – bureaus dienen complementair aan elkaar te zijn."[96] Vanwege de elkaar aanvullende takenpakketten, adviseerde de minister van Binnenlandse Zaken regulier overleg tussen het Bio, de korpsbeheerder of korpschef, de hoofdofficier van justitie en de RR. De taak van de RR lag primair bij vermoedens van zwaardere misdrijven, waaronder corruptie en doden of ernstige gewonden na politieoptreden.

De circulaire 'Aanwijzing taken en inzetcriteria RR 2002' gaat uit van een zeer terughoudende inzet van de RR, namelijk alleen bij strafrechtelijke opsporingsonderzoeken naar misdrijven. Disciplinaire onderzoeken behoren dus niet meer tot het werkterrein van de RR. De landelijke Coördinatie Commissie Rijksrecherche beslist over de inzet van de RR. Deze Commissie beoogt ook een meldpunt te zijn voor meldingen over (mogelijke) strafbare feiten die de integriteit van het overheidsfunctioneren kunnen raken en waarnaar onderzoek wordt gedaan door een andere opsporingsinstantie, zoals een Bio.[97]

96 Circulaire 'Taken en inzetcriteria Rijksrecherche' 1997, p. 3.

97 Aanwijzing College van procureurs-generaal taken en inzet Rijksrecherche, 8 januari 2002.

Samenloop met strafrechtelijk onderzoek

Een strafrechtelijk en een tuchtrechtelijk onderzoek kunnen zich gelijktijdig of na elkaar afspelen. De bevindingen van een disciplinair onderzoek kunnen reden zijn voor het doen van aangifte, omdat gaandeweg het onderzoek de verdenking is ontstaan van een of meer strafbare feiten. Over het algemeen is de aangiftebereidheid van politiekorpsen groot, in tegenstelling tot commerciële instellingen.[98] Omgekeerd kan een strafzaak aanknopingspunten bieden voor disciplinair onderzoek wanneer kwesties aan de orde komen die geen strafrechtelijke relevantie hebben, maar wel iets zeggen over de functie-uitoefening van de ambtenaar. Daarnaast kan de officier van justitie oordelen dat een disciplinaire afdoening beter op zijn plaats is dan een strafrechtelijke en de zaak aan het korps overdragen. In ieder geval zijn de lopende disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken tegen politieambtenaren een gespreksonderwerp tijdens het driehoeksoverleg van de korpschef, de korpsbeheerder en het OM (zie hoofdstukken 5 en 6). De stap van het disciplinaire naar het strafrechtelijke traject en andersom is daarmee klein. In veel gevallen zal zich dan ook samenloop van procedures voordoen.

Het Bio blijkt in de praktijk het merendeel van de strafrechtelijke onderzoeken naar medewerkers te verrichten, meer dan de Rijksrecherche (zie hoofdstuk 5). Een tegelijkertijd plaatsvinden van een disciplinair en een strafrechtelijk onderzoek kan verwarring geven over de leiding van en de verantwoordelijkheid voor het onderzoek. Het lijkt het meest logisch dat het Bio eerst het strafrechtelijk onderzoek doet en later zo nodig apart ingaat op disciplinaire aspecten. Uit hoofde van zijn functie kan de korpsbeheerder zonder tussenkomst van het OM over het proces-verbaal beschikken (art. 15 lid 1 onder b Wet Politieregisters). In het kader van het bewijs wordt hierop in paragraaf 4.5 verder ingegaan. Bij langlopende onderzoeken kan het echter onzorgvuldig zijn als het bevoegd gezag eerst de uitkomsten van het strafrechtelijk onderzoek afwacht. De CRvB staat in ieder geval vanwege de gescheiden verantwoordelijkheden en verschillende belangen van het OM en de korpsbeheerder niet toe dat het bestuursorgaan met het in gang zetten van een tuchtrechtelijke procedure wacht op het strafrechtelijke vonnis.[99]

98 Wielenga 1992.

99 CRvB 14 maart 1989, TAR 1989, 102.

4.3.3 Interne advisering

Op basis van het onderzoeksrapport moet het bevoegd gezag komen tot een oordeel over de bewijsbaarheid van het plichtsverzuim en de vraag óf en zo ja, welke consequenties gepast zijn. Hiertoe maakt het bevoegd gezag een belangenafweging, waarbij het de individuele belangen van de ambtenaar bij een ongeschonden voortzetting van de functie-uitoefening afweegt tegen het belang van het aanzien en het goede functioneren van het politiekorps. De korpsbeheerder of korpschef laat zich hierbij doorgaans adviseren door de districts- of onderdeelschef die verantwoordelijk is voor het personeelsbeleid binnen zijn district, respectievelijk onderdeel en geacht wordt de cultuur op de werkvloer te kennen. Ook een korpsjurist met kennis van het ambtenarenrecht geeft meestal advies. In een enkel korps adviseert een speciaal daartoe ingestelde commissie over disciplinaire zaken. De interne advisering wordt geregeld in de disciplinaire procedureregeling van het korps (zie paragraaf 5.3).

Het bevoegd gezag is niet gebonden aan interne adviezen, mits aan de betrokkene geen uitlatingen zijn gedaan op grond waarvan hij een in rechte te honoreren verwachting kon ontlenen (vertrouwensbeginsel).[100] Maar wanneer het afwijkt van een of meer ingewonnen adviezen, wordt het bevoegd gezag wel geacht extra aandacht aan de motivering van het besluit te schenken. In het geval van een gemandateerde bevoegdheid is het advies van de mandaatgever wél bindend voor de gemandateerde (art. 10:6 Awb).

4.3.4 De zienswijze, de verantwoording

De Awb en het Barp bevatten beide een bepaling die het bestuursorgaan verplicht de betrokken ambtenaar in de gelegenheid te stellen zich uit te laten over een voornemen tot een sanctiebesluit. Volgens de CRvB volgt deze fase op de fase van het feitenonderzoek en maakt daarvan geen deel uit. Het gaat in dit stadium om de vraag of de gedragingen van de ambtenaar hem als plichtsverzuim kunnen worden verweten en of een maatregel of sanctie op zijn plaats is.[101] Achtereenvolgens worden de regelingen in de Awb en in het Barp uiteengezet.

---

100 CRvB 14 mei 1992, TAR 1992, 148.

101 CRvB 14 mei 1992, TAR 1992, 146.

De zienswijze volgens de Awb

In artikel 4:8 lid 1 Awb is de hoorplicht van het bestuursorgaan neergelegd. Het artikel bepaalt dat het bestuursorgaan dat een beschikking geeft waartegen de belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, de belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen. Dit is alleen een verplichting wanneer de beschikking steunt op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en de belanghebbende niet zelf deze gegevens heeft verstrekt. Een disciplinair sanctiebesluit voldoet aan de in het artikel genoemde voorwaarden. Het bevoegd gezag is dan ook verplicht de geadresseerde van het voorgenomen sanctiebesluit te horen. De belanghebbende kan kiezen of hij zijn zienswijze schriftelijk of mondeling naar voren brengt (art. 4:9 Awb).

Artikel 4:11 Awb noemt enkele uitzonderingen voor de hoorplicht, namelijk wanneer de vereiste spoed zich daartegen verzet, wanneer de belanghebbende reeds eerder in de gelegenheid is gesteld zijn zienswijze naar voren te brengen en wanneer het doel van de beschikking het horen niet toestaat. Verder wordt van de hoorplicht uitgesloten een beschikking die strekt tot het vaststellen van een financiële verplichting of aanspraak (art. 4:12 Awb). Er is in de literatuur betoogd dat disciplinaire sancties met een financieel karakter zoals de boete onder deze uitzondering vallen.[102] Beter verdedigbaar is de stelling dat een disciplinaire sanctie – ook wanneer deze een financieel karakter heeft – een ander doel beoogt dan het vaststellen van een financiële verplichting en daarom niet onder de uitzonderingsregel valt.[103]

De verantwoording volgens het Barp

Artikel 79 Barp schrijft voor dat de ambtenaar de mogelijkheid heeft zich te verantwoorden als het bevoegd gezag voornemens is hem een sanctie op te leggen. Hieruit vloeit voort dat het bevoegd gezag hem daartoe in de gelegenheid moet stellen. Uit het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit de verplichting voort dat de betrokkene met bijstand van een raadsman wordt gehoord, in ieder geval als het gaat om (de tenuitvoerlegging van) ontslag.[104] De verantwoording geschiedt ten overstaan van het gezag dat tot sanctietoepassing bevoegd is. Wanneer de sanctiebevoegdheid gemandateerd is, vindt de verantwoording plaats ten overstaan van de gemandateerde. Het bevoegd

102 Van der Kind 1994.

103 Ook zo De Vos 1995.

104 CRvB 27 oktober 1994, TAR 1995, 1.

gezag bepaalt of de verantwoording mondeling of schriftelijk zal plaatsvinden. Bij de schriftelijke variant wordt de ambtenaar op zijn verzoek de gelegenheid gegeven een nadere mondelinge toelichting te geven. Van de mondelinge verantwoording wordt direct een verslag opgemaakt, dat degene tegenover wie de verantwoording heeft plaatsgevonden en de ambtenaar na voorlezing ondertekenen (art. 79 lid 2 Barp). De betrokkene krijgt dus hoe dan ook de gelegenheid zich mondeling te uiten tijdens een persoonlijk onderhoud met het bevoegd gezag. Het verantwoordingsrecht van het Barp impliceert dat de betrokkene alles mag aandragen wat zijn verdediging ten goede komt. Dit kan in sommige gevallen een laatste mogelijkheid bieden voor de partijen om in een conflict nader tot elkaar te komen.

Het voornemen tot het sanctiebesluit

De betrokkene geeft zijn zienswijze ingevolge artikel 4:8 lid 1 Awb op basis van een voornemen tot het sanctiebesluit. De CRvB heeft in een uitspraak in 1989 uitgemaakt dat het voornemen uit het oogpunt van rechtszekerheid in beginsel op schrift moet staan.[105] De CRvB vereist in het bijzonder dat het voornemen tot een sanctiebesluit een 'telastelegging' bevat, waarin het plichtsverzuim feitelijk wordt omschreven. De ambtenaar moet duidelijk zijn welk handelen of nalaten hem wordt verweten. Het belang van een beschrijving daarvan "is gelegen in de omstandigheid dat verklaringen van betrokkene bij een 'onbepaalde' verantwoording gebruikt zouden kunnen worden ter (nadere) vaststelling van hetgeen als plichtsverzuim wordt aangemerkt, zodat de verantwoording het karakter van waarborg van zorgvuldige bejegening van betrokkene verliest."[106] Het ontbreken van een telastelegging in het voornemen kan de CRvB zo hoog opnemen, dat het sanctiebesluit reeds om die reden vanwege strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel niet in stand kan blijven.[107]

Vóór de inwerkingtreding van de Awb ging de rechter ermee akkoord dat het bevoegd gezag in het kader van de verantwoording op grond van de toen geldende rechtspositieregelingen van de Rijks- en Gemeentepolitie niet meer dan een indicatie van de op te leggen sanctie aan de ambtenaar

105 CRvB 3 oktober 1989, TAR 1989, 234. In casu ging de Raad toch akkoord met het mondeling mededelen van het voornemen tot sanctietoepassing, omdat de korpschef de betrokkene persoonlijk bij zich had ontboden en hem had medegedeeld dat en waarom hij voornemens was hem disciplinair te straffen en dat en op welke wijze hij zich terzake kon verantwoorden. De rechter oordeelde dat de betrokkene de strekking van deze mededeling blijkens de gedingstukken direct goed had begrepen.

106 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92, met verwijzing naar eerdere jurisprudentie.

107 CRvB 4 juni 1991, TAR 1991, 160.

kenbaar maakte. Hij achtte het zelfs niet onzorgvuldig dat het bevoegd gezag in het geheel geen mededeling deed over zijn sanctievoornemen.[108] Het is de vraag of de Awb noopt tot verandering van deze praktijk. De nadruk die in artikel 4:8 Awb ligt op de feiten, belangen en gegevens, maakt de bedoeling van de wetgever duidelijk dat het artikel voornamelijk tot doel heeft de betrokkene in de gelegenheid te stellen de informatie waarop de voorgenomen beschikking rust te verifiëren, te corrigeren en zo nodig aan te vullen.[109]

In de literatuur wordt evenwel verdedigd dat het horen in ambtenarenzaken moet worden gezien als een uitwerking van het recht op hoor en wederhoor, dat voortvloeit uit het materiële zorgvuldigheidsbeginsel.[110] Dit zou betekenen dat de ambtenaar niet alleen de ruimte krijgt om de feiten te corrigeren en aan te vullen, maar ook om zijn bedenkingen tegen de voorgenomen sanctie naar voren te brengen. In dat geval dient het voornemen niet alleen de feiten waarop de voorgenomen beschikking berust te vermelden, maar tevens de voorgenomen sanctie.[111] In ieder geval is het redelijk dat het bevoegd gezag de voorgenomen sanctie vermeldt wanneer dit onvoorwaardelijk ontslag is, om te voorkomen dat de betrokkene zich niet bewust is van de ernst van de situatie. Overigens stond in artikel 103 van de eerste versie van de Ambtenarenwet 1929 expliciet dat het voornemen de disciplinaire straf vermeldt die het bevoegd gezag voornemens is op te leggen.[112]

Het vermelden van de voorgenomen sanctie laat de mogelijkheid onverlet dat het bevoegd gezag naar aanleiding van de zienswijze en de verantwoording deze kan vervangen door een andere sanctie. Een voornemen kan niet worden opgevat als een toezegging, zodat het vertrouwensbeginsel het opleggen van een zwaardere sanctie niet verhindert. Een zwaardere sanctie is alleen gerechtvaardigd op grond van nieuwe feiten of wanneer de houding van de betrokkene daartoe aanleiding geeft. Het laatste zou het geval kunnen zijn wanneer hij alle verantwoordelijkheid voor het plichtsverzuim ontkent, dan wel geen bereidheid toont lering te trekken uit de zaak en zijn gedrag te veranderen. Het is echter niet waarschijnlijk dat een dergelijk scenario zich (vaak) voordoet. Toepassing van een zwaardere sanctie dan genoemd in het voornemen, dient het bevoegd gezag expliciet in het sanctiebesluit te motiveren. Een betrokkene die spijt betuigt en zich wil inspannen om herhaling te voorkomen, bijvoorbeeld door een training of een

108 CRvB 11 november 1993, TAR 1994, 16.
109 TK 1988-1989, 21 221, nr. 3 (MvT).
110 Kleijs-Wijnnobel 1998, p. 145.
111 Van der Kind 1994, p. 531.
112 Stb. 1929, 530.

begeleidingstraject te volgen, kan aanleiding geven tot het opleggen van een lagere sanctie, maar dit hoeft niet. Hetgeen de betrokkene in de verantwoording vermeldt, kan eveneens reden zijn tot nader onderzoek wanneer nieuwe vragen zijn ontstaan.[113]

Samenvallen van zienswijze en verantwoording

Het is de vraag of artikel 4:8 Awb de regeling van artikel 79 Barp overbodig maakt. Dit lijkt wel het geval te zijn, mits aan de hoorplicht een ruime uitleg wordt gegeven die recht doet aan de rechtsbescherming die het verantwoordingsrecht nu biedt. Het gaat erom dat de ambtenaar de gelegenheid krijgt zijn verhaal te doen tegenover het bevoegd gezag en bij voorkeur ook zich uit te spreken over de voorgenomen sanctie. Gezien de aard van de relatie tussen werkgever en werknemer komt dit hem wel toe. Een dergelijk ruim horen komt tegelijkertijd de besluitvorming ten goede, een belang dat de Awb dient. De wetgever heeft op dit punt geen duidelijke positie ingenomen. De nota van toelichting van het Barp[114] vermeldt dat de bepalingen van het ARRP en ARGP waarin de verantwoording een vereiste is voorafgaande aan de sanctietoepassing in verband met artikel 4:8 konden vervallen.[115] De overige bepalingen met betrekking tot de verantwoording zijn echter wel opgenomen in het Barp.

Zolang de beide regelingen naast elkaar bestaan, kan er in de praktijk voor worden gekozen het geven van de verantwoording en de zienswijze apart te laten plaatsvinden, maar ook deze te laten samenvallen. Het apart laten plaatsvinden kan de besluitvormingsprocedure onnodig lang maken en blijkt niet te stroken met de bedoeling van de wetgever. Het is ook de vraag of dit iets toevoegt aan de rechtspositie van de betrokkene. Met het gelijktijdig geven van een zienswijze ex artikel 4:8 Awb en van een verantwoording ex artikel 79 Barp moet aan beide wettelijke regelingen worden voldaan. In dat kader doet de vraag zich voor wie bepaalt of de ambtenaar zich mondeling of schriftelijk uit, aangezien de bepalingen op dit punt verschillen. Er is geen bezwaar tegen om dit over te laten aan de ambtenaar zelf, waarbij het bevoegd gezag te allen tijde vrij is de betrokkene uit te nodigen voor een gesprek wanneer de ambtenaar kiest voor de schriftelijke vorm. Het zou zeer verbazen wanneer de betrokken ambtenaar deze gelegenheid om zijn zaak gunstig te beïnvloeden niet zou gebruiken.

113 CRvB 16 juli 1991, TAR 1991, 171.

114 Stb. 1994, 214, p. 49.

115 Artikel 107 lid 1 ARRP en artikel 108 lid 1 ARGP.

Achterwege laten van horen

In het algemeen wordt aangenomen dat wanneer het horen in de voorbereidingsfase achterwege is gelaten, dit verzuim kan worden hersteld wanneer de belanghebbende ambtenaar in de bezwaarschriftprocedure of in de beroepsprocedure alsnog behoorlijk wordt gehoord (artt. 7:2 en 7:16 Awb), zodat uiteindelijk toch op basis van volledige informatie kan worden beslist.[116] De CRvB onderschreef dit uitgangspunt in een uitspraak van 19 december 1996, waarin de tenuitvoerlegging van een voorwaardelijk opgelegd strafontslag in het geding was.[117] Ook schending van artikel 4:8 Awb voorafgaande aan het nemen van een schorsingsbesluit kon volgens de CRvB worden hersteld in de bezwaarfase. Daarbij overwoog de Raad dat het horen van de betrokkene in die fase van de besluitvorming "niet primair ziet op de rechtsbescherming van belanghebbende, maar op een juiste vaststelling van de feiten en belangen van de bij het besluit direct betrokkenen" en dat de betrokkene verder wel in de gelegenheid was geweest zijn zienswijze te geven over het feitencomplex dat ten grondslag lag aan de schorsing en dat de betrokkene niet had gesteld dat hij in zijn belangen was geschaad.[118]

Uit de laatste uitspraak kan worden opgemaakt dat de CRvB onder andere omstandigheden wel tot vernietiging van het besluit kan overgaan, bijvoorbeeld als de betrokkene wel in zijn belangen is geschaad door het achterwege laten van het horen. De CRvB vernietigde dan ook het ontslagbesluit waaraan voorafgaande de betrokkene niet was gehoord, op grond van het feit dat deze totaal onvoorbereid met het ontslag werd geconfronteerd en "daarom geen reële kans heeft gehad om haar zienswijze te laten meewegen in het besluitvormingsproces."[119] De hoorplicht was op zodanige ernstige wijze geschonden, dat dit gebrek naar het oordeel van de Raad onvoldoende hersteld kon worden in de bezwarenprocedure. Kennelijk acht de CRvB het van belang dat de betrokkene op enigerlei wijze zijn kijk op de zaak naar voren kan brengen voordat het bestuursorgaan zijn besluit neemt. Iemand zonder meer overvallen met een ontslagbesluit is blijkens de jurisprudentie niet acceptabel.

116 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 295.

117 CRvB 19 december 1996, Rechtspraak Awb 1997, 84 (m.nt. BdeW).

118 CRvB 26 juni 1997, TAR 1997, 188 (m.nt. Kallenbach).

119 CRvB 29 april 1999, TAR 1999, 96.

4.3.5 Het recht op informatie en rechtsbijstand

Inzage in geschriften

Om zich voor te bereiden op de verantwoording, kan de ambtenaar om afschriften verzoeken van de ambtelijke rapporten of andere geschriften die betrekking hebben op de hem ten laste gelegde feiten (art. 79 lid 3 Barp).[120] De bepaling verlangt niet dat alle bevindingen van het disciplinaire onderzoek worden overgelegd. Stukken die bij nader inzien niet relevant zijn voor de ten laste gelegde feiten hoeven niet ter kennis van de betrokkene te worden gebracht, maar mogen in het verdere verloop van de procedure ook geen rol meer spelen. In het geval de stukken vertrouwelijke informatie over derden bevatten, kunnen zij hierop worden gekuist. Zo kan de bescherming van een 'klokkenluider' – degene die het plichtsverzuim heeft aangekaart – de anonimisering van persoonsgegevens verlangen. In zo'n geval moet het belang dat de betrokkene heeft bij het kennis nemen van alle gegevens worden afgewogen tegen het belang van de derde bij de bescherming van zijn *privacy*, die hem mogelijk in de procedure is toegezegd.[121] De zorgvuldigheid vereist dat de betrokkene tijdig kennis kan nemen van de stukken zodat hem en zijn eventuele raadsman een redelijke voorbereidingstijd wordt gegund voor de verantwoording.[122]

Rechtsbijstand

Het Barp gaat in artikel 79 lid 3 van de mogelijkheid uit dat de ambtenaar zich laat bijstaan door een raadsman. Artikel 2:1 Awb bepaalt in zijn algemeenheid dat een ieder zich ter behartiging van zijn belangen "in het verkeer met bestuursorganen" kan laten bijstaan of zich door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen. Dit artikel gaat uit van de burger die vanwege een specifieke aangelegenheid contact heeft met een bestuursorgaan. In het geval van de ambtenaar ligt dat anders: hij is in dienst van het bestuursorgaan, het is zijn werkgever, hij heeft voortdurend 'verkeer' met het bestuursorgaan. Vertegenwoordiging of bijstand door een raadsman komt pas aan de orde wanneer zich rechtspositionele kwesties voordoen. Tot de normale functie-uitoefening hoort dat de ambtenaar wetenswaardigheden vermeldt met betrekking tot zijn functioneren en zonodig hierover verantwoording aflegt ten opzichte van zijn leidinggevenden, gevraagd of

120 Deze regeling is op verzoek van de politievakorganisaties ingevoegd toen het Barp werd samengesteld uit het ARRP en het ARGP, Stb. 1994, 214 (NvT).

121 Zie ook ambtenarengerecht Roermond 1 november 1989, TAR 1990, 19 met betrekking tot inzage in stukken van een klachtenprocedure seksuele intimidatie.

122 CRvB 4 juni 1991, TAR 1991, 160.

ongevraagd. Op het moment dat er aanwijzingen zijn dat een rechtspositioneel besluit wordt voorbereid, bijvoorbeeld met het starten van een onderzoek, kan de ambtenaar zich laten bijstaan. Dit impliceert tevens de aanwezigheid van een raadsman tijdens het horen van de ambtenaar in het kader van een disciplinair onderzoek. Voor strafrechtelijke verhoren liggen de regels anders.

4.3.6 Ordemaatregelen

Het bestuursorgaan kan het nodig vinden tijdens de voorbereiding van een sanctiebesluit de betrokken politieambtenaar op non-actief te stellen, dat wil zeggen dat hij zijn werkzaamheden noodgedwongen staakt. Te denken is aan de situatie dat er aanwijzingen zijn dat een politieambtenaar een veiligheidsrisico vormt voor het korps waardoor zijn positie onhoudbaar is, bijvoorbeeld omdat hij (vermoedelijk) vertrouwelijke informatie aan onbevoegden heeft gegeven. Ook kan het zijn dat er, bijvoorbeeld vanwege vermoedens van seksuele intimidatie, een onwerkbare situatie is ontstaan op de werkplek. Het Barp biedt meerdere mogelijkheden tot het nemen van ordemaatregelen. Naar vaste jurisprudentie van de CRvB bestaat er voldoende grond voor het nemen van een ordemaatregel als het bestuursorgaan een concrete verdenking heeft van ernstig plichtsverzuim van een ambtenaar "waardoor aan diens integriteit moet worden getwijfeld en waardoor het noodzakelijk in de ambtenaar te stellen vertrouwen dermate is geschaad dat het niet aanvaardbaar is dat hij zijn werkzaamheden blijft verrichten."[123]

Het Barp kent de volgende ordemaatregelen, die hieronder achtereenvolgens aan de orde komen: schorsing, buitenfunctiestelling, ontzeggen toegang dienstruimten, verplaatsing en buitengewoon verlof. Ordemaatregelen zijn zelfstandige beschikkingen, hoewel ze accessoir zijn aan het sanctiebesluit. Naast de in de wet genoemde ordemaatregelen kan een leidinggevende maatregelen treffen in het kader van de algemene bedrijfsvoering. Een voorbeeld daarvan is het innemen van het dienstwapen en het opdragen van administratieve werkzaamheden wanneer een functionaris vanwege dit dienstwapen een onaanvaardbaar veiligheidsrisico vormt.[124]

---

123 CRvB 31 december 1996, TAR 1997, 32; rechtbank 's-Gravenhage 15 oktober 1998, TAR 1998, 194; CRvB 19 oktober 2000, TAR 2000, 158.

124 CRvB 28 november 1996, TAR 1997, 3.

Schorsing

De meest bekende ordemaatregel is schorsing (art. 83 Barp). Het Barp omschrijft niet wat het betekent dat een ambtenaar "in zijn ambt" wordt geschorst. Het houdt in het algemeen in dat de ambtenaar bij besluit van het bevoegd gezag wordt ontheven van zijn plicht, maar ook van zijn *recht* om werkzaamheden te verrichten. Met andere woorden: het bevoegd gezag ontneemt de ambtenaar de bevoegdheid zijn taak uit te oefenen (art. 7 Politiewet 1993). Schorsing brengt met zich mee dat de ambtenaar de goederen die hij vanwege de dienst heeft ontvangen – dienstpistool, politielegitimatiebewijs, toegangspasjes, dienstkleding en bijbehorende attributen – inlevert voor de duur van de schorsing.

Het Barp maakt onderscheid tussen schorsing van rechtswege en schorsing door het bevoegd gezag. De ambtenaar is van rechtswege in zijn ambt geschorst wanneer hem rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen (art. 83 Barp), bijvoorbeeld wanneer hij vanwege verdenking van een strafbaar feit in voorlopige hechtenis zit. Omdat deze schorsing van rechtswege ingaat, is er geen apart besluit van het bevoegd gezag nodig om de schorsing in te laten gaan. Wanneer de vrijheidsbeneming is beëindigd komt de schorsing eveneens tot een einde, tenzij het bevoegd gezag hierop een schorsingsbesluit laat volgen.

Artikel 84 lid 1 Barp kent een driedeling van gronden voor schorsing door het bevoegd gezag, maar noemt er in feite vier:

a. er is een strafrechtelijke vervolging terzake van een misdrijf tegen de ambtenaar ingesteld;
b. er is de ambtenaar een voornemen tot oplegging van de sanctie van onvoorwaardelijk ontslag medegedeeld;
c. de sanctie van ontslag is de ambtenaar opgelegd;
d. het belang van de dienst vereist schorsing.

De grond genoemd onder c ziet op de situatie dat het sanctiebesluit van ontslag kenbaar is gemaakt, maar het ontslag nog niet in werking is getreden.

Een besluit tot schorsing wordt genomen door het bevoegd gezag, tenzij bij de wet is bepaald dat schorsing bij koninklijk besluit geschiedt (art. 84 lid 2 Barp). Als het gaat om politieambtenaren werkzaam bij een regionaal politiekorps, schorst de korpsbeheerder. Deze kan de bevoegdheid mandateren aan de korpschef. Het gaat om een discretionaire bevoegdheid, waarvan de rechter de toepassing terughoudend toetst. De schorsing is een beschikking in de betekenis van artikel 1:3 lid 2 Awb, wat met zich meebrengt dat de

ambtenaar in de gelegenheid wordt gesteld om zijn zienswijze over een voornemen tot een schorsing te geven (art. 4:8 Awb).

De duur van de schorsing

"De duur van de schorsing bedraagt maximaal zes maanden. In uitzonderlijke gevallen kan deze termijn nog eenmaal met drie maanden worden verlengd" (art. 84 lid 3 Barp). De toevoeging van 'nog' in de tweede volzin van artikel 84 lid 3 Barp is niet goed te begrijpen en kan omwille van de duidelijkheid achterwege blijven: de termijn kan eenmaal worden verlengd. De schorsing bedraagt derhalve in zijn totaal maximaal negen maanden. Het lijkt aannemelijk dat ook wanneer de ambtenaar achtereenvolgens op verschillende gronden is geschorst, de termijn van negen maanden niet overschreden mag worden. Na negen maanden wordt de 'redelijke termijn' waarin een politieambtenaar in onzekerheid verkeert omtrent zijn rechtspositie overschreden. Dan moet onvoorwaardelijk ontslag intreden of het bevoegd gezag moet toestaan dat de ambtenaar terugkeert in dienst.

Binnen de maximale termijn van negen maanden van de schorsing, is de toegestane duur afhankelijk van de functie van de schorsing. Schorsing om reden van het dienstbelang mag dus niet langer zijn dan het dienstbelang vereist.[125] Het is kennelijk niet noodzakelijk dat het schorsingsbesluit een exacte datum noemt waarop het afloopt. Wanneer de schorsing is opgelegd op grond van een strafrechtelijk onderzoek en dit onderzoek loopt uit op een vrijspraak van de strafrechter, kan de schorsing niet meer voortbestaan omdat de aanvankelijke motivering het besluit niet meer kan dragen.[126]

De belangenafweging

Hoewel ordemaatregelen niet het oogmerk van leedtoevoeging hebben, gaat de rechter ervan uit dat zij een zeer ingrijpend karakter hebben met veelal onomkeerbare gevolgen ten aanzien van de reputatie en carrière van de betrokken ambtenaar. De rechter stelt zich op het standpunt dat na een langdurige schorsing een terugkeer naar de werkplek in feite niet meer tot de mogelijkheden behoort, althans dat de ambtenaar "de smet van die gebeurtenissen zal blijven meedragen."[127] De schorsing van de ambtenaar mag dan ook geen automatisme zijn bij het instellen van een intern onderzoek, doch dient te berusten op een zorgvuldige afweging van de daarvoor

125 CRvB 5 maart 1998, TAR 1998, 76 en CRvB 5 maart 1998, TAR 1998, 77 (m.nt. De Vos).

126 Rechtbank 's-Gravenhage 11 september 2000, TAR 2000, 149.

127 Rechtbank Utrecht, 15 november 1995, TAR 1996, 16.

in aanmerking komende belangen: de aard en de ernst van de aan de maatregel ten grondslag liggende – vermeende – feiten en het met die maatregel beoogde doel, de repercussies van de betreffende feiten voor de functievervulling van de ambtenaar en voor de ambtelijke dienst, de schade die eventueel is of bij voortzetting van de werkzaamheden mogelijk zal worden toegebracht aan het aanzien van die dienst en de nadelige gevolgen voor de betrokkene zelf, waaronder diens belang bij het voorlopig normaal voortzetten van zijn gewone werkzaamheden. Het bevoegd gezag is gehouden de minst ingrijpende maatregel toe te passen die het gestelde doel kan bereiken.[128] Als tijdelijke verplaatsing voldoet, mag het niet tot schorsing overgaan.

Schorsing en het inhouden van de bezoldiging

Schorsing van de ambtenaar heeft niet automatisch tot gevolg dat het bevoegd gezag is ontheven van zijn plicht tot het betalen van de bezoldiging. Artikel 85 Barp gaat in zijn geheel over de mogelijkheid om de bezoldiging van de geschorste ambtenaar gedeeltelijk of geheel in te houden. Het inhouden van de bezoldiging is een ingrijpende maatregel en is dan ook beperkt tot de meer ernstige gevallen van plichtsverzuim. Het inhouden van de bezoldiging kan alleen in geval van (het voornemen tot) het opleggen van onvoorwaardelijk disciplinair ontslag, in geval van schorsing op grond van strafrechtelijke vervolging en in geval van voorlopige hechtenis, mits de inverzekeringstelling wordt gevolgd door inbewaringstelling.

Tijdens de schorsing kan de bezoldiging de eerste zes weken maximaal voor een derde gedeelte worden ingehouden, in de verdere periode kan de volledige bezoldiging worden ingehouden (art. 85 lid 1 Barp). De ingehouden bezoldiging kan alsnog geheel of gedeeltelijk aan de ambtenaar worden uitbetaald als het voornemen niet wordt gevolgd door onvoorwaardelijk disciplinair ontslag of wanneer de strafrechtelijke vervolging niet leidt tot de situatie waarin de ambtenaar wordt ontslagen vanwege een veroordeling tot een vrijheidsstraf wegens misdrijf (art. 85 lid 2 Barp). Het tweede lid van artikel 85 Barp houdt rekening met de situatie dat de ambtenaar andere inkomsten geniet tijdens de periode dat hij is geschorst. Deze worden in mindering gebracht van de uit te betalen, ingehouden bezoldiging.

Het besluit tot het inhouden van de bezoldiging kan een apart besluit zijn of vormt een onderdeel van het schorsingsbesluit. In beide gevallen is een toereikende motivering vereist. In de praktijk blijkt de schorsing zelden of nooit samen te gaan met het inhouden van de bezoldiging. Dit betekent

128 Rechtbank 's-Gravenhage 15 oktober 1998, TAR 1998, 194.

dat de betrokkene die gezien de ernst van het plichtsverzuim ongetwijfeld onvoorwaardelijk strafontslag boven het hoofd hangt, gedurende de hele procedure zijn bezoldiging ontvangt. Hem staat ondertussen niets in de weg om gedurende de schorsing andere inkomsten te genereren. Deze situatie kan gezien worden als een premie op ongewenst gedrag. De complexiteit van artikel 85 Barp ontmoedigt toepassing ervan. Een vereenvoudigde regeling lijkt daarom aangewezen.

Buitenfunctiestelling

Om een ambtenaar met onmiddellijke ingang, zonder procedure vooraf, te verwijderen van de werkplek kan het bevoegd gezag deze in afwachting van de schorsing buiten functie stellen (art. 84 lid 2 Barp). Vanwege de vereiste spoed kan het bieden van een gelegenheid tot het geven van een zienswijze achterwege blijven (art. 4:11 sub a Awb). De buitenfunctiestelling is naar haar aard van een korte duur: het biedt het bevoegd gezag de gelegenheid na te gaan of schorsing nodig is en zo ja, het schorsingsbesluit voor te bereiden. De buitenfunctiestelling wordt in principe gevolgd door een schorsingsbesluit, tenzij er bij nader inzien onvoldoende reden voor schorsing bestaat. Het schriftelijke besluit tot buitenfunctiestelling kan bepalen dat de buitenfunctiestelling vervalt wanneer een schorsingsbesluit in werking treedt. Voor het buiten functie stellen van ambtenaren die bij koninklijk besluit zijn benoemd en werkzaam zijn bij een regionaal politiekorps of bij ITO is machtiging van de minister van BZK vereist; ten aanzien van de ambtenaren die bij koninklijk besluit zijn benoemd en werkzaam zijn bij het LSOP is machtiging van de minister van BZK en van de minister van Justitie vereist.

Aan de buitenfunctiestelling zijn geen voorwaarden verbonden. Maar omdat de buitenfunctiestelling is gelieerd aan de schorsing, staat zij ook niet geheel los van de gevallen waarin schorsing is toegestaan. Hoewel vanwege het spoedeisende karakter van de maatregel niet al te hoge eisen mogen worden gesteld aan de motivering van het besluit, zal het bevoegd gezag toch onder verwijzing naar een vermoeden van plichtsverzuim of een dienstbelang de noodzaak tot buitenfunctiestelling moeten aangeven.

Ontzeggen toegang dienstruimten

Artikel 73 Barp schept de mogelijkheid voor het bevoegd gezag aan de ambtenaar de toegang te ontzeggen tot de dienstlokalen, dienstgebouwen en dienstterreinen, dan wel het verblijf aldaar. Het artikel noemt geen maximum duur van de ontzegging. Evenmin noemt het Barp gronden voor het opleggen van deze ordemaatregel met verstrekkende gevolgen. Dit

betekent niet dat het bevoegd gezag deze naar eigen goeddunken kan toepassen, omdat het altijd is gebonden aan de beginselen van behoorlijk bestuur. In tegenstelling tot de schorsingsmaatregel is het bevoegd gezag echter wel vrij te bepalen in welke gevallen het de ontzeggingsmaatregel toepast, mits deze proportioneel is en de motivering van het besluit toereikend is. De maatregel heeft met name betekenis in combinatie met schorsing. Zo kan deze bijvoorbeeld voorkomen dat de geschorste ambtenaar in de kantine jegens zijn collega's zijn beklag komt doen over zijn zaak en zo voor onrust zorgt binnen het bureau. Ook kan de maatregel ertoe strekken te voorkomen dat de ambtenaar bewijsmiddelen laat verdwijnen of getuigen beïnvloedt. Wanneer de ambtenaar in weerwil van het verbod zich toegang verschaft tot de dienstruimten, maakt hij zich schuldig aan huisvredebreuk (art. 138 lid 1 Sr).

Is een besluit tot ontzegging toegang dienstruimten appellabel?
In een uitspraak uit 1998 bepaalde de rechtbank dat een mondelinge beslissing tot ontzeggen toegang tot het dienstterrein weliswaar een handeling zoals genoemd in artikel 8:1 Awb betreft, maar dat deze handeling niettemin niet vatbaar is voor beroep.[129] Volgens de rechtbank ging het om een interne, min of meer algemene ordemaatregel die niet strekte tot ingrijpen in de rechtspositie van de ambtenaar. De rechtbank oordeelde op grond van deze argumenten dat de beslissing niet vatbaar was voor bezwaar en beroep.

De CRvB oordeelde in een andere zaak maar met betrekking tot dezelfde ordemaatregel anders.[130] Volgens de CRvB strekte de ontzegging van de toegang tot dienstruimten wél tot ingrijpen in de rechtspositie van de ambtenaar en was derhalve gericht op extern rechtsgevolg. De maatregel overstijgt naar het oordeel van de Raad "het niveau van een regeling van de dagelijkse werkzaamheden of van een interne ordemaatregel die gedaagde in het kader van een normale bedrijfsvoering kan treffen." Het besluit was naar het oordeel van de CRvB dus wel aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen bezwaar en beroep mogelijk is. De CRvB kwam tot zijn oordeel op inhoudelijke gronden. Het feit dat in deze casus het besluit op schrift stond, is niet van doorslaggevende betekenis omdat tegen een ongeschreven beslissing met dezelfde strekking met toepassing van artikel 8:1 Awb appel mogelijk is.

129 Rechtbank 's-Gravenhage 15 oktober 1998, TAR 1998, 194
130 CRvB 11 april 2002, TAR 2003, 36.

Verplaatsing

Ingevolge artikel 64 Barp kan het bevoegd gezag de ambtenaar verplaatsen of een andere functie opdragen "indien het belang van de dienst dit in bijzondere gevallen vordert" en "mits dit redelijk is in verband met zijn persoonlijkheid, omstandigheden en vooruitzichten."[131] Deze maatregelen zijn niet in de eerste plaats ordemaatregelen in het kader van een disciplinair onderzoek, maar een dergelijke toepassing sluit het artikel niet uit. De beslissing tot verplaatsing of het opdragen van een andere functie is niet voorbehouden aan de korpsbeheerder. Zonder mandaatbesluit kan een districts- of onderdeelschef hiertoe beslissen, mits de verplaatsing zich afspeelt binnen zijn district of onderdeel.

Buitengewoon verlof

In de praktijk komt het voor dat in afwachting van de resultaten van een disciplinair onderzoek het bevoegd gezag de betrokken ambtenaar niet schorst, maar buitengewoon verlof verleent. Reden hiervoor kan zijn dat buitengewoon verlof minder schade toebrengt aan de reputatie van de betrokkene dan schorsing. Het verlenen van buitengewoon verlof kan gepast zijn wanneer het bevoegd gezag niet uitsluit dat de procedure niet tot onvoorwaardelijk ontslag van de ambtenaar leidt, of wanneer de mogelijkheid bestaat dat de procedure niet in disciplinair ontslag, maar in andersoortig ontslag uitmondt. Buitengewoon verlof vindt in dergelijke gevallen plaats met toepassing van artikel 39 lid 1 Barp: "Buitengewoon verlof van korte duur, al dan niet met behoud van bezoldiging, kan bovendien worden verleend, indien het bevoegd gezag van oordeel is dat daartoe aanleiding bestaat." Het tweede lid vermeldt dat de minister van BZK nadere regels kan stellen in welke gevallen het eerste lid kan worden toegepast. Een gelijksoortige regeling bestaat er niet ten aanzien van buitengewoon verlof van lange duur. Wat wordt verstaan onder korte duur, staat niet met zoveel woorden in de wet. Uit de andere bepalingen omtrent buitengewoon verlof van korte duur volgt dat het moet gaan om enkele dagen of enkele weken, maar een maximum duur is niet gesteld.

131 Taalkundig klopt de formulering van artikel 64 Barp niet. In het één na laatste zinsdeel ontbreekt een werkwoord. Een mogelijke verbetering is: "een andere functie *te aanvaarden* dan die waarin hij is aangesteld..."

4.3.7 Bevindingen

Ter voorbereiding van een sanctiebesluit is het bevoegd gezag wettelijk verplicht de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Ter voorbereiding van een tuchtrechtelijk sanctiebesluit vindt deze kennisvergaring plaats in de vorm van een disciplinair onderzoek. Het disciplinair onderzoek moet feiten aan het licht brengen over het plichtsverzuim en de verwijtbaarheid van de ambtenaar ten tijde van het plegen van het plichtsverzuim, maar ook over het algehele functioneren van de ambtenaar en de eenduidigheid en kenbaarheid van de geschonden norm. Het disciplinair onderzoek is niet bij wet geregeld, net zomin als de bevoegdheden die het bevoegd gezag in dat kader ter beschikking staan. Wel zijn de grondrechten en algemene rechtsbeginselen hierop van toepassing. De kwaliteit van het disciplinair onderzoek is er over het algemeen bij gebaat wanneer dit wordt uitgevoerd door een speciaal daartoe uitgerust bureau interne onderzoeken.

Het bevoegd gezag stelt de betrokkene in de gelegenheid zijn zienswijze dan wel verantwoording naar voren te brengen ten aanzien van een voornemen tot het sanctiebesluit. Dit voornemen dient een telastelegging te bevatten inhoudende de feitelijke gedragingen die de betrokkene worden verweten en bevat veelal een aanduiding van de voorgenomen sanctie. Ter voorbereiding hiervan heeft de betrokkene het recht de rapporten en geschriften waarop het sanctiebesluit berust, in te zien. De bepaling ten aanzien van de verantwoording in het Barp is overbodig (artikel 79 lid 1 en 2 Barp), mits de zienswijze ingevolge artikel 4:8 Awb ruim wordt geïnterpreteerd en de ambtenaar de gelegenheid krijgt zich niet alleen uit te laten over de feiten, maar ook over de hoogte van de voorgenomen sanctie.

In het belang van het verloop van het onderzoek kan het bevoegd gezag de betrokkene ordemaatregelen opleggen om hem voor kortere of langere tijd op non-actief te stellen en hem zonodig te weren uit dienstruimten. Gedurende de schorsing kan het bevoegd gezag de bezoldiging van de betrokkene (deels) inhouden, maar deze regeling is zo complex dat hij slecht uitvoerbaar is.

4.4 Het sanctiebesluit

In deze paragraaf staat het sanctiebesluit centraal. Met het sanctiebesluit legt het bevoegd gezag een ambtenaar een disciplinaire sanctie op, zoals een schriftelijke berisping, een boete of (voorwaardelijk) ontslag. Het sanctiebe-

sluit moet de ambtenaar onder andere informeren over de gedragingen die hem worden verweten. Deze paragraaf geeft antwoord op de vraag welke eisen het recht stelt aan het sanctiebesluit. Er wordt onderscheid gemaakt tussen de inhoud en de inrichting van het sanctiebesluit, waarvan de behandeling respectievelijk in paragraaf 4.4.1 en paragraaf 4.4.2 plaatsvindt. Vervolgens gaat paragraaf 4.4.3 in op de bekendmaking en inwerkingtreding van het sanctiebesluit. Paragraaf 4.4.4 zet de alternatieve afdoeningen uiteen in het geval dat het bevoegd gezag bij nader inzien afziet van tuchtrechtelijke sanctietoepassing. Ten slotte is er in paragraaf 4.4.5 aandacht voor de samenloop van een disciplinair sanctiebesluit met een strafrechtelijke afhandeling van plichtsverzuim dat tevens een strafbaar feit oplevert.

4.4.1 Het evenredigheidsbeginsel

De inhoud van het sanctiebesluit moet aan de volgende rechtsbeginselen voldoen: het evenredigheidsbeginsel, het consistentiebeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het verbod op *détournement de pouvoir*, het vertrouwensbeginsel en het motiveringsbeginsel. Deze zijn reeds in paragraaf 4.2 aan de orde gekomen. Omdat in de aard van de tuchtrechtelijke sanctie het doel van leedtoevoeging is gelegen, is het evenredigheidsbeginsel van bijzonder belang voor sanctiebesluiten.[132] Deze paragraaf gaat dieper op dit beginsel in.

Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 3:4 lid 2 Awb:

> Artikel 3:4 lid 2 Awb
> De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Het evenredigheidsbeginsel ligt in het verlengde van de rechtsplicht tot het afwegen van belangen, die is vastgelegd in het eerste lid van artikel 3:4 Awb: "Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af (...)". Het sanctiebesluit berust op deze belangenafweging; goed beschouwd is het sanctiebesluit daarvan het resultaat. Een belangenafweging is vereist op grond van het verbod van willekeur en het zorgvuldigheidsbeginsel.[133] Het maken van een belangenafweging is niet alleen vereist bij de

132 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 433.
133 De Moor-van Vugt (*Artikel 3:4 Awb*).

totstandkoming van besluiten, maar ook bij andere handelingen van het bestuursorgaan. Deze handelingen dienen eveneens te voldoen aan het evenredigheidsbeginsel.

De belangenafweging komt aan de orde wanneer het bevoegd gezag in reactie op plichtsverzuim een doel voor ogen heeft en verschillende middelen tot zijn beschikking heeft om dit doel te bereiken. Omdat de werking van het tuchtrecht zich afspeelt in de relatie tussen het bevoegd gezag als werkgever en de politieambtenaar als werknemer, zou dit kunnen betekenen dat de belangenafweging zich hoofdzakelijk tot deze relatie beperkt. Disciplinaire sanctietoepassing vergt dan een afweging van het belang van het goed functioneren en het aanzien van de politie enerzijds en het persoonlijk belang van de ambtenaar bij een ongeschonden rechtspositie anderzijds. Het feit dat het rechtsstatelijke belang en het algemeen maatschappelijke belang zijn gediend met een goed functionerend en betrouwbaar politieapparaat, geeft het belang van het goed functioneren en het aanzien van de politie extra gewicht. Het tuchtrecht heeft in die zin een functie die verder strekt dan alleen een arbeidsverhouding. Andere belangen zoals het belang van een slachtoffer kunnen, afhankelijk van de vorm van plichtsverzuim, eveneens een rol spelen.

Als de rechter oordeelt dat het bestreden besluit niet berust op een afweging van de in aanmerking komende belangen, kan dit leiden tot vernietiging van het sanctiebesluit. Vernietiging op grond van artikel 3:4 Awb is een inhoudelijke vernietiging. Dit betekent dat het bestuursorgaan een andersluidend besluit moet nemen. De rechter zou ook kunnen vernietigen vanwege gebrekkige motivering, een gebrek dat het bestuursorgaan vervolgens wellicht kan herstellen.

De belangenafweging leidt tot een keuze van één van de middelen die het bevoegd gezag ter beschikking staan om het gestelde doel te bereiken. De zwaarte van het gekozen middel moet in evenredigheid zijn met de ernst van de gepleegde feiten.[134] Als het doel gedragsverandering van een ambtenaar is, kan het bevoegd gezag beslissen tot het opleggen van een sanctie, maar ook tot het instellen van een begeleidingstraject. In geval van een sanctie, eist het evenredigheidsbeginsel dat de zwaarte daarvan in overeenstemming is met de ernst van het plichtsverzuim. Volgens de memorie van toelichting strekt artikel 3:4 Awb ertoe het willekeurverbod, het materiële zorgvuldigheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel te codifi-

134 Brenninkmeijer gaat er eveneens van uit dat de keuze voor een sanctie en de strafmaat niet los van elkaar gezien kunnen worden (Brenninkmeijer 1990).

ceren.[135] In het ambtenarenrecht was het evenredigheidsbeginsel geen nieuwigheid. Voor de totstandkoming van de Awb was het beginsel al te vinden in artikel 58 lid 3 Ambtenarenwet 1929: "Indien het beroep eene disciplinaire strafoplegging betreft, kan het in elk geval ook worden ingesteld terzake dat er tusschen de opgelegde straf en de gepleegde overtreding onevenredigheid bestaat." Onevenredigheid tussen straf en overtreding vormde dus een vernietigingsgrond. Het beginsel wordt inmiddels erkend als beginsel van sanctierecht.

Het evenredigheidsbeginsel kan ten aanzien van bestuurlijke besluitvorming in het algemeen vertaald worden naar het beginsel van het toebrengen van de minste pijn. Dit is het uitgangspunt dat het bestuursorgaan zoekt naar de voor betrokkenen minst ingrijpende maatregel om een gesteld doel te bereiken.[136] Voor het tuchtrecht gaat deze vertaalslag niet op, aangezien een disciplinaire sanctie mede tot *doel* heeft pijn te veroorzaken. De pijn moet wel gepast zijn, dus in evenredigheid zijn met de overtreding. Het evenredigheidsbeginsel geldt als maatstaf voor de bovengrens van de strafmaat. Het verlangt dus niet dat het bevoegd gezag binnen de marges van evenredigheid voor de minst zware sanctie of maatregel kiest. Ook het zorgvuldigheidsbeginsel eist niet dat het bevoegd gezag verplicht is eerst een lichtere maatregel te onderzoeken voor het een zwaardere uitvoert. Voorwaarde is slechts dat er genoeg reden is voor de zwaardere maatregel.[137]

Evenmin brengt een zorgvuldige belangenafweging mee dat het bevoegd gezag eerst dient na te gaan of er aanleiding is om ontslag op grond van ongeschiktheid – als minder diffamerende vorm van ontslag – te verlenen in plaats van ontslag op grond van plichtsverzuim.[138] Vernietiging van strafontslag door de rechter wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel laat ruimte voor het bestuursorgaan om vervolgens tot ongeschiktheidsontslag te besluiten, op basis van nagenoeg dezelfde feiten.[139]

Het bepalen van een evenredige sanctie geschiedt primair op grond van de ernst van het plichtsverzuim en de mate waarin als gevolg daarvan het vertrouwen in de ambtenaar is aangetast.[140] Alleen het plichtsverzuim dat is beschreven in de telastelegging van het sanctiebesluit mag hierbij in

135 TK 1988-1989, 21 221, nr. 3.
136 De Moor-van Vugt 1994, p. 267.
137 CRvB 25 februari 1999, TAR 1999, 69; CRvB 6 maart 1990, TAR 1990, 104.
138 Rechtbank 's-Gravenhage 30 januari 2003, TAR 2003, 65.
139 CRvB 16 augustus 2001, TAR 2001, 155.
140 CRvB 23 september 1993, TAR 1993, 225 (m.nt. Bosman).

aanmerking worden genomen.[141] Verder kunnen tal van omstandigheden een rol spelen bij het bepalen van de sanctie, die verband houden met de functie van de betrokkene, zijn persoon, de werkomstandigheden en de rol van het bevoegd gezag als werkgever. Strafverzwarende en strafverminderende factoren worden tegen elkaar afgewogen,[142] maar alleen voorzover het plichtsverzuim niet zodanig ernstig is dat ontslag hoe dan ook gerechtvaardigd is.

Strafverzwarende factoren

Een strafverzwarende factor kan gelegen zijn in de functie van de betrokkene, bijvoorbeeld als de ambtenaar leidinggevende is en uit hoofde daarvan een voorbeeld zou moeten stellen, of als hij een functie bekleedt met bijzondere verantwoordelijkheden die hij bij het plichtsverzuim heeft verzaakt.[143] De omstandigheid dat de betrokkene vooraf is gewaarschuwd of al eerder naar aanleiding van gelijksoortig gedrag is gestraft, kan tevens een strafverzwarend effect hebben. Het gegeven dat het plichtsverzuim niet een eenmalig in een moment van onberadenheid gepleegd handelen betreft en de betrokkene in de gelegenheid was zich te realiseren dat hij onjuist handelde, maar dit niet heeft gedaan, verhoogt de mate van verwijtbaarheid.[144] Volgens jurisprudentie van de CRvB mag recidive een rol spelen bij het vaststellen van de sanctie, maar moet het nieuw gepleegde plichtsverzuim wel in een aanvaardbare verhouding staan tot de sanctie.[145] Verder is de houding van de betrokkene ten aanzien van het plichtsverzuim relevant. Gebrek aan openheid wordt hem aangerekend.[146]

Strafverminderende factoren

Strafverminderende factoren kunnen alleen een rol spelen wanneer het plichtsverzuim vanwege de ernst niet ongeacht de omstandigheden tot ontslag moet leiden. Onzekerheid omtrent de geldigheid dan wel de inhoud van de norm als gevolg van het ontbreken van (duidelijke) richtlijnen en/of het tolereren van soortgelijke normovertredingen door leidinggevenden hebben een strafverminderend effect. Wanneer plichtsverzuim verband houdt met door grote werkdruk en door gebrek aan organisatie en toezicht

141 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.

142 Noot De Vos bij onder meer 30 maart 1995, TAR 1995, 146; Troostwijk 1984: het geschonden belang, de houding van superieuren, de persoonlijke feiten en omstandigheden van de overtreder.

143 CRvB 29 november 2001, TAR 2002, 41.

144 CRvB 7 februari 1989, TAR 1989, 73.

145 Noot De Vos bij onder meer 30 maart 1995, TAR 1995, 146.

146 CRvB 22 november 2001, TAR 2002, 53.

ontstane negatieve werkomstandigheden, kan dit de evenredigheid van de sanctie beïnvloeden.[147] Ordemaatregelen die zijn genomen gedurende de voorbereiding van het sanctiebesluit moeten worden meegewogen, omdat zij de rechtspositie en de reputatie van de ambtenaar reeds hebben geschaad. Zij krijgen des te meer gewicht wanneer het plichtsverzuim van betrekkelijk geringe ernst is.[148] Strafverminderende factoren kunnen verder gelegen zijn in de positie van de betrokkene in het korps (de lengte van zijn dienstverband,[149] een goede staat van dienst[150]), in de persoon van de betrokkene (verminderde toerekeningsvatbaarheid, een hoge leeftijd[151]), in het oogmerk waarmee het plichtsverzuim is gepleegd (bijvoorbeeld het ontbreken van een financieel oogmerk[152], niet het doel hebben gehad te kwetsen[153]) en de reactie van het bevoegd gezag (het uitblijven van een uitdrukkelijke waarschuwing na eerder soortgelijk plichtsverzuim[154] en het tijdsverloop tussen de ontdekking van het plichtsverzuim en het sanctiebesluit).

Sanctiebeleid

Brenninkmeijer heeft erop gewezen dat de evenredigheid van de sanctie in concrete gevallen beïnvloed kan worden door sanctiebeleid.[155] Strikt sanctiebeleid kan maken dat de bovengrens van de evenredigheid in individuele gevallen hoger komt te liggen dan zonder een strikt sanctiebeleid. Een strikt sanctiebeleid gericht op vaak voorkomend plichtsverzuim kan tevens met zich brengen dat persoonlijke omstandigheden minder gewicht in de schaal leggen als het komt tot sanctionering van individuele gevallen. Op basis van het beleid wordt geabstraheerd van de persoonlijke omstandigheden en de specifieke context waarin het plichtsverzuim zich heeft afgespeeld. Zo zou beleidsmatig kunnen worden vastgesteld dat seksuele intimidatie jegens collega's overplaatsing van de betrokkene tot gevolg heeft. De beoordeling van ernstiger feiten die een meer uniek karakter dragen, vergt een op het geval toegesneden evenredigheidsbeoordeling, waarbij bijzondere omstandigheden wel een rol spelen.

---

147 CRvB 15 mei 1990, TAR 1990, 153.
148 Rechtbank Arnhem 7 december 1999, TAR 2000, 42.
149 Rechtbank 's-Gravenhage 13 oktober 1997, TAR 1997, 241.
150 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.
151 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.
152 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.
153 CRvB 8 mei 2003, TAR 2003, 151.
154 CRvB 11 november 1993, TAR 1994, 16.
155 Brenninkmeijer 1990, p. 519.

Om een mentaliteitsverandering teweeg te brengen of veelvuldig plichtsverzuim een halt toe te roepen kan een strikt sanctiebeleid gerechtvaardigd zijn. Voorwaarde is wel dat een ieder die het betreft op de hoogte is van het sanctiebeleid en het plichtsverzuim waarop het zich richt duidelijk is omschreven. Het opstellen van strikt sanctiebeleid kan op zich al een normerende en algemeen preventieve waarde hebben. Zo is het sanctiebeleid in één van de in hoofdstuk 6 beschreven korpsen kernachtig aangegeven als 'lekken [van informatie] is vertrekken'. Degene die toch onrechtmatig informatie verstrekt, weet zodoende van te voren dat hij ontslag riskeert.

Handhavingsplicht?

In de literatuur is betoogd dat uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sinds de jaren negentig een 'beginselplicht tot handhaving' is af te leiden.[156] De jurisprudentie waarin deze is geformuleerd, betreft met name het ruimtelijk bestuursrecht en het milieurecht. De handhavingsplicht houdt in dat het bestuursorgaan alleen in bijzondere gevallen mag afzien van het opleggen van een sanctie wanneer zich een normovertreding voordoet. Dit zou dus een beperking van de beleidsvrijheid van het bestuursorgaan betekenen. Een door de rechter geformuleerde handhavingsplicht staat echter op gespannen voet met de terughoudende rechterlijke toetsing van een besluit waarmee het bestuursorgaan hem toegekende discretionaire bevoegdheid heeft aangewend. Vermeer en Michiels gaan er dan ook vanuit dat de rechter de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het handhavingsbesluit nog steeds terughoudend toetst, maar dat het gewicht dat hij hecht aan het belang van derden bij handhaving,[157] dan wel aan de handhaving op zichzelf is toegenomen.[158] Daaraan heeft de Afdeling bestuursrechtspraak een zwaardere motiveringslast gekoppeld voor de gevallen waarin het bestuursorgaan besluit niet tot handhaving over te gaan. Onveranderd is dat er een "taak en verantwoordelijkheid tot handhaving rust op de organen die sanctiebevoegdheden hebben gekregen."[159]

Geldt een 'beginselplicht tot handhaving' wanneer het bevoegd gezag wordt geconfronteerd met plichtsverzuim van een politieambtenaar? Het gaat te ver de jurisprudentieontwikkeling van het omgevingsrecht zonder meer te vertalen naar de arbeidsverhouding tussen ambtenaar en bevoegd gezag. Om een antwoord te geven op de vraag ligt het meer voor de hand de

156 Vermeer 2001.
157 Michiels 2000, p. 116.
158 Vermeer 2001, p. 81.
159 Michiels 2000, p. 116.

verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag voor een goed functionerende politieorganisatie als uitgangspunt te nemen. Daaruit vloeit voort dat het bevoegd gezag gehouden is een adequate reactie te geven op plichtsverzuim. Dit kan repressief optreden betekenen, maar ook is het mogelijk dat een andersoortige reactie op zijn plaats is, al naar gelang de aard van het plichtsverzuim en de omstandigheden van het geval. In de belangenafweging die ten grondslag ligt aan het besluit om wel of niet te handhaven, dient het belang van een integere en professionele politie zwaar te wegen. Tevens zijn de rust binnen de organisatie en de continuïteit van de bedrijfsvoering belangen die meetellen en wellicht het (tijdelijk) gedogen van minder ernstige normovertredingen rechtvaardigen, mits er lange termijnbeleid komt om hieraan een eind te maken. Dit neemt niet weg dat het standpunt te verdedigen is dat het (maatschappelijk) belang van een goed functionerende politie dermate groot is, dat uit moet worden gegaan van het beginsel 'handhaven, tenzij'. De wijze waarop wordt gehandhaafd, vormt de uitkomst van een belangenafweging zoals hierboven uiteengezet.

Evenredigheid van voorwaardelijke sanctie

Wanneer het bestuursorgaan overgaat tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke sanctie, kan de ambtenaar zich niet meer beroepen op onevenredigheid van deze sanctie. De ambtenaar dient de evenredigheid van een voorwaardelijk opgelegde sanctie te betwisten door het besluit tot het opleggen van de sanctie aan te vechten. Het ten uitvoer leggen van een voorwaardelijke sanctie vanwege gepleegd plichtsverzuim is in beginsel rechtmatig.[160] Wel dient hieraan een belangenafweging vooraf te gaan. Een bestuursorgaan dat dezelfde ambtenaar voor een tweede keer een sanctie oplegt, mag wel voor de strafmaat verwijzen naar het doorgaande gedrag van de ambtenaar. Maar de CRvB heeft erop gewezen dat voorkomen moet worden dat het in het verleden gepleegde en reeds gesanctioneerde plichtsverzuim bij het bepalen van de strafmaat "als het ware de overhand krijgt."[161]

4.4.2 De inrichting van het sanctiebesluit

Door middel van een schriftelijk sanctiebesluit – of preciezer gezegd een sanctiebeschikking – maakt het bevoegd gezag de sanctie kenbaar aan de

160 CRvB 19 december 1996, Rechtspraak Awb 1997, 84 (m.nt. BdeW).
161 CRvB 6 maart 1990, TAR 1990, 104.

ambtenaar. Het beginsel van formele rechtszekerheid schrijft voor dat het besluit duidelijk en slechts voor één uitleg vatbaar moet zijn.[162] In het sanctiebesluit moet de ambtenaar in ieder geval kunnen lezen wat hem precies wordt verweten, welk bewijs daarvoor is en hoe het bewijs is verzameld. Verder noemt het besluit natuurlijk welke sanctie het bevoegd gezag de ambtenaar oplegt. Maar ook moet de motivering die ten grondslag ligt aan de keuze voor de sanctie duidelijk zijn; dit is het kenbaarheidsvereiste dat is neergelegd in artikel 3:47 lid 1 Awb. Voorts vermeldt het besluit krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen (art. 3:47 lid 2 Awb).

Al met al bevat een beschikking tot disciplinaire sanctietoepassing de volgende elementen:

- de aanduiding van het bevoegd gezag,
- de naam van degene tot wie de beschikking is gericht,
- krachtens welk wettelijk voorschrift het besluit wordt genomen,
- de aanleiding voor het onderzoek naar de feiten,
- de telastelegging: de verweten feiten,
- het bewijs voor de telastelegging,
- de wijze van bewijsvergaring;
- de overtreden norm, met zo mogelijk een verwijzing naar de geschreven bron van de norm,
- de wettelijke voorschriften waaraan het bevoegd gezag zijn bevoegdheid tot sanctionering ontleent,
- de motivering,
- de sanctie,
- de datum of aanduiding van tenuitvoerlegging van de sanctie,
- ingeval van een voorwaardelijke sanctie: de duur van de proeftijd,
- de rechtsmiddelen: de mogelijkheid van bezwaar,
- een ondertekening door of namens het bevoegd gezag.

De telastelegging

Het zwaartepunt van het sanctiebesluit ligt bij de telastelegging. Deze dient zo nauwkeurig mogelijk weer te geven wat de ambtenaar wordt verweten. Dit betekent dat de telastelegging concreet de verweten gedragingen van de ambtenaar omschrijft en aangeeft waar en in welke tijdsperiode deze zijn gepleegd. Alleen de gedragingen genoemd in de telastelegging kunnen als basis dienen voor de sanctie. Gedragingen die buiten de genoemde periode vallen, kunnen niet worden meegenomen in de overwegingen omtrent de

162 Michiels 2003, p. 131.

sanctie.[163] In een zaak waarin het bevoegd gezag daarentegen in het algemeen had verwezen naar de opgemaakte processen-verbaal, kwam de CRvB toch tot het oordeel dat het voor de betrokkene voldoende kenbaar was geweest wat hem als plichtsverzuim werd aangerekend. Dit bleek uit de verklaringen van de betrokkene.[164] In een uitspraak een jaar later vernietigde de CRvB een sanctiebesluit vanwege het ontbreken van een telastelegging wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.[165]

De telastelegging in het sanctiebesluit komt in principe overeen met de telastelegging in het voornemen tot het besluit, tenzij de ambtenaar zelf aanleiding heeft gegeven tot aanpassingen. Het sanctiebesluit mag geen nieuwe feiten bevatten waarover de betrokken ambtenaar niet is gehoord. De CRvB maakte hierop een uitzondering voor de feiten waarover de betrokkene uit eigener beweging in het kader van zijn verantwoording een verklaring heeft afgelegd, welke verklaring is opgenomen in een door hem voor akkoord getekend verslag.[166]

Het bestuursorgaan kan in de verleiding komen om ter ondersteuning van het plichtsverzuim in hoofdzaak, allerlei minder belangrijke feiten van soms veel eerdere datum aan de telastelegging toe te voegen om zodoende een zwaardere sanctie te rechtvaardigen. De CRvB heeft in een uitspraak uit 1990 aangegeven dat dit de zaak er voor het bevoegd gezag niet sterker op maakt. De Raad was van oordeel dat het bestuursorgaan "in zijn besluit de aan eiser als ernstig plichtsverzuim te verwijten gedragingen te zeer heeft omringd en doen samenhangen met gedragingen van een ander, duidelijk minder ernstig of nauwelijks verwijtbaar karakter. Dit complex van gedragingen heeft gedaagde vervolgens voor wat betreft de op te leggen straf bezien in het licht van handelingen uit eerdere jaren op een wijze die naar het oordeel van de Raad niet tot een geheel evenwichtige waardering van het feitelijk aan de orde zijnde plichtsverzuim heeft geleid." De Raad achtte de straf van onvoorwaardelijk ontslag wel, maar van voorwaardelijk ontslag niet onevenredig.[167]

Het moet de ambtenaar duidelijk zijn op welke wijze de hem verweten feiten zijn vastgesteld. Voor het precieze bewijs van de telastegelegde feiten kan het sanctiebesluit kort verwijzen naar de bewijsmiddelen wanneer deze zijn vastgelegd in een rapport of een proces-verbaal. In de motivering komt de waardering van de telastegelegde feiten tot uiting, bijvoorbeeld in het

163 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.
164 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.
165 CRvB 12 maart 1991, TAR 1991, 104.
166 CRvB 31 maart 1994, TAR 1994, 122.
167 CRvB 24 juli 1990, TAR 1990, 192.

licht van de door het plichtsverzuim toegebrachte schade. Ook getuigt de motivering van de onderliggende belangenafweging. Verder moet uit de motivering blijken waarom het bestuursorgaan een sanctie oplegt en waarom die specifieke sanctie.

De sanctie

Omdat het tuchtrecht uitgaat van een limitatief systeem van sancties maar ook om elke verwarring uit te sluiten, dient de opgelegde sanctie in het sanctiebesluit in dezelfde bewoordingen geduid te worden als in artikel 77 Barp. Het besluit geeft zonodig een toelichting op de sanctie. Dit is met name nuttig bij de salarissancties met een wat complexere formulering. Het moet de ambtenaar volledig duidelijk zijn wat de rechtspositionele gevolgen zijn van de sanctie. Daartoe behoort tevens dat de ambtenaar weet of het sanctiebesluit deel gaat uitmaken van het persoonsdossier en zo ja, voor welke termijn. Ingevolge artikel 3:45 lid 1 Awb vermeldt het besluit de mogelijkheid van bezwaar tegen het besluit, binnen welke termijn en bij welk orgaan de ambtenaar bezwaar kan aantekenen (art. 3:45 lid 2 Awb).

4.4.3 De bekendmaking en de inwerkingtreding van het sanctiebesluit

Met de tenuitvoerlegging van de sanctie hoeft niet te worden gewacht tot de termijn van zes weken voor het indienen van het bezwaarschrift is verstreken. Het bezwaarschrift heeft immers geen schorsende werking (art. 6:16 Awb). Het Barp bepaalt in artikel 82 dat de straf pas ten uitvoer wordt gelegd als zij onherroepelijk is geworden, "tenzij bij het opleggen van de straf is bevolen dat deze onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd." Het artikel maakt een uitzondering voor de straf van schriftelijke berisping, die kennelijk ook voordat zij onherroepelijk is geworden ten uitvoer gelegd kan worden. Ook als het bevoegd gezag in het besluit bepaalt dat de sanctie onmiddellijk ten uitvoer wordt gelegd, kan dit niet eerder plaatsvinden dan dat het besluit is bekendgemaakt (art. 3:40 Awb). Bekendmaking is een vereiste voor de inwerkingtreding van het besluit. Het sanctiebesluit is zes weken nadat het bekend is gemaakt, dus bij het verstrijken van de bezwaartermijn terwijl geen bezwaar is gemaakt, onaantastbaar geworden (art. 6:7 Awb).

De wet bepaalt dat de bekendmaking van een besluit dat tot een belanghebbende is gericht, geschiedt door toezending of uitreiking aan hem (art. 3:41 lid 1 Awb). Artikel 81 Barp gaat uit van toezending van het besluit, aangezien het voorschrijft dat de ambtenaar van de ontvangst van "een

besluit inzake strafoplegging" doet blijken door onmiddellijke terugzending van een door hem ondertekend en gedateerd ontvangstbewijs. In de praktijk reikt de leidinggevende echter het besluit uit, in ieder geval als de ambtenaar nog aan het werk is en ook blijft. Een leidinggevende zal het vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het personeel tot zijn taak rekenen het besluit aan de betrokken ambtenaar bekend te maken. De ambtenaar kan ter plekke het in artikel 81 Barp bedoelde ontvangstbewijs tekenen. Wanneer een ambtenaar is geschorst, ligt toezending van het sanctiebesluit meer voor de hand. Dit gaat dan gepaard met een door de ambtenaar te ondertekenen ontvangstbewijs. Ondertekening van het ontvangstbewijs is echter geen vereiste voor de inwerkingtreding van het besluit. Dus wanneer het besluit is opgestuurd aan de ambtenaar op het adres waar hij geacht kan worden te verblijven, heeft het bestuursorgaan aan zijn plicht tot bekendmaking voldaan.

Indien de bekendmaking niet mogelijk is door toezending of uitreiking aan de ambtenaar, gebeurt het op een andere geschikte wijze (art. 3:41 lid 2 Awb). Wat een geschikte wijze is, zegt de Awb niet. Wanneer geen juist adres voorhanden is, zal het bestuursorgaan pogen eraan te komen, bijvoorbeeld door telefonisch contact te zoeken. Heeft de betrokkene zich laten bijstaan door een gemachtigde, dan kan het besluit via hem bekend worden gemaakt. Bij afwezigheid van een gemachtigde kan het adres van naaste familie – indien bekend – gebruikt worden. De op te leggen sanctie zal in dergelijke situaties vrijwel altijd onvoorwaardelijk ontslag zijn. Wanneer het bevoegd gezag verschillende pogingen heeft ondernomen om het besluit bekend te maken heeft het aan zijn plicht voldaan en kan het tot tenuitvoerlegging van het besluit overgaan door het betalen van de bezoldiging stop te zetten.

4.4.4 Voorbereiding leidt niet tot sanctiebesluit; alternatieven

Gaandeweg de voorbereiding van het sanctiebesluit kunnen zich redenen aandienen om van het sanctiebesluit af te zien: het onderzoek levert feiten op die niet zozeer wijzen op plichtsverzuim maar bijvoorbeeld op ongeschiktheid van de betrokkene voor het ambt; het plichtsverzuim kan de betrokkene niet worden verweten; de normen bleken niet voldoende helder te zijn, of de betrokkene heeft argumenten aangedragen die voor het bevoegd gezag reden waren om het sanctiebesluit niet door te zetten. Ook is het mogelijk dat een sanctie wordt uitgesteld en de politieambtenaar de kans krijgt eerst zijn functioneren te verbeteren in het kader van bijvoor-

beeld een begeleidingstraject. Ten aanzien van ontslag van politieambtenaren hanteert de wet een gesloten systeem, dat wil zeggen dat ontslag uitsluitend kan worden verleend op een in de wet genoemde grond. Het Barp noemt meerdere ontslaggronden, waarvan die als alternatief voor een sanctiebesluit relevant zijn, hier aan de orde komen.

Ontslag op eigen verzoek

De bereidheid van de betrokkene om zelf om ontslag te verzoeken, al dan niet na onderhandeling over een vertrekpremie, kan voor het bevoegd gezag een aanvaardbaar alternatief zijn voor een disciplinaire sanctie. Met het vertrek van de ambtenaar zijn de problemen opgelost en een eventuele langslepende en kostbare rechterlijke procedure wordt vermeden. Het bevoegd gezag hoeft een verzoek tot ontslag niet te honoreren indien het overweegt de straf van ontslag op te leggen en indien een strafvorderlijke vervolging terzake van een misdrijf tegen de ambtenaar is ingesteld of (art. 87 lid 3 Barp).

Ontslag bij het aflopen van de proeftijd

De ambtenaar en de aspirant in opleiding van wie de proeftijd nog niet is verstreken kunnen worden ontslagen bij het verstrijken van de proeftijd vanwege het niet voldoen aan de eisen van bekwaamheid of geschiktheid (art. 89 lid 2 en lid 4 Barp). Voor een dergelijk ontslagbesluit worden geen hoge eisen gesteld aan de motivering, aangezien de proeftijd er voor beide partijen juist voor bedoeld is te bezien of de ambtenaar geschikt is voor de functie en het ambt. Er hoeven geen zwaarwegende redenen te worden aangevoerd voor het ontslag anders dan de ongeschiktheid van de ambtenaar, een waardering die wel op feiten moet berusten.

Ontslag vanwege ongeschiktheid

De ontslaggrond die het meest het disciplinair ontslag nadert, is ontslag vanwege onbekwaamheid of ongeschiktheid voor het ambt, anders dan op grond van ziels- of lichaamsgebreken (art. 94 lid 1 sub f Barp). Niet zelden zal hetzelfde feitencomplex aanleiding kunnen zijn tot zowel disciplinair ontslag als 'ongeschiktheidsontslag'. De gedragingen die plichtsverzuim vormen kunnen immers ook vaak aan de basis liggen van het oordeel dat de ambtenaar niet geschikt is voor het ambt. Te denken is aan disproportioneel geweldsgebruik, belangenverstrengeling of onvoldoende openheid jegens leidinggevenden.[168] Wanneer er boos opzet in het spel is, zal het bevoegd

168 CRvB 5 augustus 1999, TAR 1999, 135.

gezag eerder neigen tot disciplinair ontslag. Wanneer er sprake is van doorgaand gedrag dat niet rijmt met het ambt,[169] of karaktereigenschappen die goed functioneren bemoeilijken, ligt ongeschiktheidsontslag meer voor de hand. Voorheen kwam de ambtenaar die vanwege ongeschiktheid was ontslagen een werkloosheidsuitkering toe, tenzij de ongeschiktheid verwijtbaar was. Met ingang van 1 januari 2001 ligt de beslissing ten aanzien van het recht op een uitkering ingevolge de Wet overheidspersoneel onder de werknemersverzekeringen bij de uitkerende instantie, die moet bepalen of de betrokkene verwijtbaar werkloos is.

Naar vaste jurisprudentie komt in de situatie dat op hetzelfde feitencomplex verschillende ontslaggronden kunnen worden toegepast, aan het bestuursorgaan keuzevrijheid toe. Daarbij moeten wel de eisen van een zorgvuldige besluitvorming en een behoorlijke belangenafweging in acht worden genomen.[170] Omdat een disciplinair ontslagbesluit op een andere grond berust dan een ontslagbesluit vanwege ongeschiktheid, kan het bestuursorgaan ongeschiktheidsontslag niet als subsidiaire ontslaggrond aanvoeren.

Motivering ontslagbesluit richt zich op uitblijven strafontslag

In een zaak waarin een ambtenaar zich schuldig had gemaakt aan aanranding en obsceniteiten jegens collega's, had het bevoegd gezag reeds een voornemen tot disciplinair ontslag aan de betrokkene voorgelegd. Het zag daar bij nader inzien toch van af en besloot tot ongeschiktheidsontslag. De motivering van het ontslagbesluit was toegespitst op de overwegingen om af te zien van het opleggen van een disciplinaire sanctie. De CRvB zag in het ontbreken van een motivering toegesneden op de per slot gehanteerde ontslaggrond geen aanleiding het ontslagbesluit nietig te verklaren omdat de ambtenaar daardoor niet in zijn belangen was geschaad.[171] Uit een andere uitspraak van de CRvB bleek dat vernietiging van strafontslag wegens strijd met het evenredigheidsbeginsel ruimte laat om ter voldoening aan die uitspraak te besluiten tot ongeschiktheidsontslag.[172] Daarbij mocht zelfs de oorspronkelijke ingangsdatum van het ontslag gehandhaafd blijven.

169 Zoals het onderhouden van contacten met als crimineel bekend staande personen: CRvB 20 mei 1999, TAR 1999, 117.

170 CRvB 13 februari 1992, AB 1992, 614; President rechtbank 's-Gravenhage 11 september 1998, TAR 1998, 179; Van Zutphen 1991, p. 385.

171 CRvB 29 juli 1993, TAR 1993, 204.

172 CRvB 16 augustus 2001, TAR 2001, 155.

Ontslag op andere gronden

Het gesloten ontslagsysteem van het Barp lijkt te worden opengebroken door artikel 95 Barp, dat in het eerste lid bepaalt dat een ambtenaar "ook op andere gronden, dan die welke in artikel 94 zijn geregeld of waarnaar in dat artikel wordt verwezen, [kan] worden ontslagen." De ontslaggrond is echter niet onbepaald bedoeld, maar ziet op een situatie van onverenigbaarheid van karakters, van verstoorde verhoudingen of van een vertrouwensbreuk en wel in zodanige mate dat in redelijkheid tot het ontslag kan worden besloten. Het limitatief ontslagstelsel brengt mee dat factoren en omstandigheden om als grond te kunnen dienen voor ontslag, betrekking moeten hebben op de persoon van de ambtenaar en zijn directe omgeving.[173] Omdat het in dergelijke zaken gaat om interactie tussen mensen en hun subjectieve beleving van de werkelijkheid, moet het oordeel van het bevoegd gezag voldoende worden geobjectiveerd.[174] Het ontslag is eervol, waarbij een regeling wordt getroffen voor een uitkering die met het oog op de omstandigheden redelijk is te achten (art. 95 lid 2 Barp).

Andere rechtspositionele maatregelen

Wanneer het vertrouwen tussen de politieambtenaar en zijn direct leidinggevende is geschaad, de relatie met collega's is verstoord of het plichtsverzuim verband houdt met specifieke werkzaamheden kan verplaatsing naar een andere werkplek uitsluitsel bieden (art. 64 Barp), eventueel in combinatie met een begeleidingstraject. Hierbij geldt het beginsel van de minste pijn. Dus wanneer kan worden volstaan met verplaatsing binnen het district, moet verplaatsing buiten het district achterwege blijven. Ook is het mogelijk dat een politieambtenaar een andere functie krijgt opgedragen (art. 64 Barp), bijvoorbeeld een functie met minder publiekscontacten of zonder financiële verantwoordelijkheden, indien het plichtsverzuim daarmee te maken had. Zowel de verplaatsing als het vervullen van een andere functie dient redelijk te zijn in verband met de persoonlijkheid van de ambtenaar, zijn omstandigheden en vooruitzichten (art. 64 Barp). Ten slotte kan de politieambtenaar voor korte duur buitengewoon verlof worden verleend "indien het bevoegd gezag van oordeel is dat daartoe aanleiding bestaat", al dan niet met behoud van bezoldiging (art. 39 Barp).

In welke fase van de besluitvorming kan het bevoegd gezag nog een koerswijziging doorvoeren? Het bevoegd gezag is te allen tijde bevoegd een

173 Een reorganisatie of afslankingsoperatie voldoet hier dus niet aan. Stb. 1987, 422 (NvT); Vermeulen 1990.

174 Rechtbank 's-Gravenhage, 3 maart 1998, TAR 1998, 71 (ontslag van een korpschef).

belastend besluit in te trekken en kan dus ook nog tot het laatste moment afzien van het nemen van een sanctiebesluit. De zienswijze of verantwoording van de politieambtenaar kan bijvoorbeeld reden zijn niet tot disciplinair maar tot ongeschiktheidsontslag te besluiten. Wanneer het bevoegd gezag een sanctiebesluit in de laatste fase vervangt door een besluit met andere rechtspositionele gevolgen, bijvoorbeeld een besluit tot verplaatsing, is het zorgvuldig de betrokkene de gelegenheid te geven te reageren op het nieuwe besluit. In het besluit op bezwaar kan het bevoegd gezag het primaire besluit vernietigen en daarvoor een minder ingrijpend besluit in de plaats stellen. Hiertegen kan de betrokkene opnieuw in bezwaar gaan.

4.4.5 Cumulatie met strafrechtelijke afdoening

Cumulatie doet zich voor wanneer een ambtenaar op basis van dezelfde feiten geconfronteerd wordt met meerdere sancties.[175] In feite gaat het bij cumulatie om een optelsom van sancties. Cumulatie beperkt zich niet tot het *gelijktijdig* opleggen van meerdere sancties. De sancties kunnen in verschillende procedures achtereenvolgens worden opgelegd.

Het internationale recht staat cumulatie van punitieve sancties niet toe. De betreffende regelingen zijn echter in Nederland niet van kracht, aangezien ons land ten aanzien van artikel 14 lid 7 IVBPR een voorbehoud heeft gemaakt en artikel 4 Zevende Protocol EVRM niet heeft ondertekend. Het *una via*-beginsel, dat verschillende wijzen van sanctionering ten aanzien van een en hetzelfde feit verbiedt, is in het Nederlandse recht niet gecodificeerd en vindt ook in de rechtspraak geen weerklank. Het strafrecht kent weliswaar het *ne bis in idem*-beginsel dat bepaalt dat niemand andermaal kan worden vervolgd wegens een feit waarover de rechter onherroepelijk heeft beslist (art. 68 Sr), maar dit heeft een interne werking. Het verbiedt dus alleen *strafrechtelijke* vervolging en sanctionering terzake van dezelfde feiten.

In het bestuursrecht wordt de cumulatie van een strafrechtelijke sanctie en een herstelsanctie geaccepteerd, omdat de sancties een verschillend doel hebben: de eerste richt zich op vergelding en leedtoevoeging, de tweede op het herstel van de rechtmatige toestand. Cumulatie van een strafrechtelijke straf met een bestuursrechtelijke punitieve sanctie, in de meeste gevallen de bestuurlijke boete, wordt daarentegen niet aanvaardbaar geacht. Verschillende bijzondere wetten zoals de Werkloosheidwet en de Algemene

175 Vrij naar Brenninkmeijer, Polak en Van der Vlies 1992.

Bijstandswet sluiten deze vorm van cumulatie uit.[176] Ook artikel 5.4.1.5 wetsvoorstel Awb sluit het opleggen van een bestuurlijke boete uit wanneer strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen en wanneer de overtreder een transactie heeft betaald om strafvervolging af te wenden.

Het Barp verbiedt cumulatie van een strafrechtelijke straf en een tuchtrechtelijke sanctie niet, wat kenmerkend is voor het tuchtrecht. Een ander handhavend orgaan, een ander strafdoel en een andere normstelling rechtvaardigen het naast elkaar toepassen van het strafrecht en het tuchtrecht, ook al betekent dit cumulatie van sancties met een – deels – punitief karakter. Het strafrecht heeft de handhaving van de rechtsorde op het oog en dient het maatschappelijk belang, terwijl het tuchtrecht strekt tot ordehandhaving binnen de groep en wordt opgelegd door de hiërarchisch meerdere. De conclusie is dat geen rechtsregel eraan in de weg staat dat een ambtenaar ten aanzien van dezelfde gedragingen zowel een tuchtrechtelijke als een strafrechtelijke sanctie wordt opgelegd.

Ontslag op grond van strafrechtelijke veroordeling

Hoewel het geen cumulatie van *sancties* betreft, zij hier toch gewezen op de zelfstandige ontslaggrond die een onherroepelijk geworden veroordeling tot een vrijheidsstraf wegens misdrijf biedt (art. 94 lid 1 sub d Barp). Dit kan gaan om een voorwaardelijke of onvoorwaardelijke veroordeling.[177] Net zomin als disciplinair ontslag, is dit eervol ontslag (art. 94 lid 2 Barp), met bijkomend gevolg dat er geen recht ontstaat op een (bovenwettelijke) werkloosheidsuitkering (art. 97 Barp). Ontslag vanwege een veroordeling tot een vrijheidsstraf is geen automatisme: het bevoegd gezag dient een belangenafweging te maken en het besluit te motiveren. Hierin moeten onder andere de aard en de ernst van het delict en de maat van de opgelegde straf worden betrokken, evenals het effect van de gedragingen en de veroordeling op de functievervulling van de ambtenaar en de eventuele schade daarvan aan de dienst.[178] Vooral als er gedragingen in de privé-sfeer in het geding zijn, mag het belang van de betrokken ambtenaar bij voortzetting van het dienstverband niet worden veronachtzaamd.[179] Voor wat betreft politieambtenaren achtte de CRvB vast beleid acceptabel dat er op een veroordeling tot een vrijheidsstraf vanwege een misdrijf in beginsel ontslag volgde, tenzij bijzon-

176 Lenos 1998, p. 279.

177 CRvB 3 juli 1987, TAR 1987, 213.

178 CRvB 30 januari 1986, TAR 1986, 81 in: Coolen 1989 en in: Beuker-Tilstra 1990.

179 Beuker-Tilstra 1990.

dere persoonlijke omstandigheden aanleiding gaven om hiervan af te wijken.[180]

Evenredigheidsbeginsel vereist onderlinge afstemming

Een ambtenaar kan zich dubbel gepakt voelen omdat hem zowel door de strafrechter als door het bevoegd gezag een sanctie wordt opgelegd. Op zich is de dubbele sanctionering niet verboden, maar het gevaar bestaat wel dat het totaal aan sancties disproportioneel is ten opzicht van de ernst van de feiten. Dit zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel. In het licht daarvan wordt in de literatuur algemeen bepleit dat de instanties die gerechtigd zijn los van elkaar een sanctie op te leggen, rekening met de sanctietoepassing van de ander moeten houden.[181] Dit komt erop neer dat de instantie die als laatste een beslissing neemt, de reeds opgelegde sanctie verdisconteert in de door haar toegepaste strafmaat. Dit betekent dat de sanctie lager uitvalt dan wanneer er geen eerdere sanctietoepassing had plaatsgevonden. Er wordt meestal van uitgegaan dat het bestuursrechtelijke besluit eerder wordt genomen, zodat in het strafrechtelijk traject rekening moet worden gehouden met de bestuursrechtelijke sanctie.[182] Bovendien staat de CRvB, behoudens bijzondere omstandigheden, niet toe dat het bestuursorgaan met het in gang zetten van een tuchtrechtelijke procedure wacht op het vonnis van de strafrechter.[183] Deze opvatting is van belang, omdat het bevoegd gezag zijn sanctiebevoegdheid door een te langdurige procedure kan verspelen.

Met het oog op evenredigheid van de sanctie is het standpunt te verdedigen dat de voorkeur uitgaat naar het toepassen van één sanctie. Vanwege het *ultimum remedium*-karakter van het strafrecht en het gegeven dat tuchtrechtelijke sanctionering een formele sepotgrond vormt voor het OM, ligt het voor de hand dat het tuchtrecht voorrang krijgt, met name wanneer er sprake is van plichtsverzuim in de functie-uitoefening, met betrekking tot arbeidsrechtelijke verplichtingen dan wel omgangsvormen jegens collega's.

Het is logischer bij strafbare feiten in de privé-sfeer juist eerst de pijlen te richten op strafvervolging om te voorkomen dat justitie een soort voorkeursbehandeling geeft aan politieambtenaren in vergelijking met 'gewone'

180 CRvB 3 juli 1987, TAR 1987, 213.

181 Röling in: Coolen 1989; Leijten 1992; Van Buuren 1998; Brenninkmeijer, Polak en Van der Vlies 1992; De Moor-van Vugt 1994; Kleijs-Wijnnobel 1998, p. 146.

182 De Moor-van Vugt 1994, p. 202; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 464.

183 CRvB 14 maart 1989, TAR 1989, 102, AB 1990, 453.

burgers die niet tuchtrechtelijk kunnen worden aangepakt. Het zal eerder zo zijn dat de strafrechter het delict de ambtenaar vanwege zijn functie en zijn voorbeeldrol in het maatschappelijk verkeer des te zwaarder aanrekent. Zeker wanneer de strafrechter dit in zijn strafmaat mee laat wegen, kan een strafrechtelijke afdoening een tuchtrechtelijke sanctionering overbodig maken. Bijkomend voordeel hiervan is dat de discussie over de tuchtrechtelijke relevantie van de gedragingen in privé-tijd niet hoeft plaats te vinden. Het primaat neerleggen bij het strafrecht gaat niet op wanneer de gedragingen in de privé-sfeer de betrouwbaarheid van de ambtenaar zodanig ondermijnen dat het uitgesloten is dat hij kan aanblijven. Een voorbeeld hiervan is betrokkenheid bij internationale drugshandel.

Het bovenstaande leidt tot het volgende schema van typen afdoeningen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. De tweede kolom betreft normovertredingen die allen tuchtrechtelijk verwijtbaar zijn. De derde kolom behelst plichtsverzuim dat tevens voldoet aan een delictsomschrijving. Alleen dan komt het strafrecht in beeld.

Tabel 4.1 Cumulatie van tuchtrechtelijke en strafrechtelijke sancties

kwalificatie normovertreding	*plichtsverzuim*	*plichtsverzuim en strafbaar feit*
in de functie-uitoefening	tuchtrechtelijk	primair tuchtrechtelijk, secundair strafrechtelijk
arbeidsrechtelijke verplichtingen/ omgangsvormen	tuchtrechtelijk	primair tuchtrechtelijk, secundair strafrechtelijk
in de privé-sfeer	strafrechtelijk	primair strafrechtelijk, secundair tuchtrechtelijk

Voorwaardelijk strafrechtelijk sepot

In de praktijk blijkt het OM deze gedachte ten dele te volgen en genegen te zijn een zaak tegen een politieambtenaar te seponeren op voorwaarde dat het bestuursorgaan overgaat tot disciplinaire sanctietoepassing. Toch kleven ook hieraan nadelen. Het OM kan een tuchtrechtelijke afdoening niet afdwingen en is afhankelijk van de medewerking van het bevoegd gezag van het politiekorps. Een voorwaardelijk sepot als stok achter de deur is daarvoor in feite een oneigenlijk middel. Het idee van een voorwaardelijk sepot is immers dat de betreffende voorwaarde door de verdachte, in dezen dus de politieambtenaar, moet kunnen worden vervuld. Hij moet de dreigende strafvervolging kunnen afwenden, bijvoorbeeld door het volgen van een

cursus of het verrichten van een werkstraf. In de constructie van een sepot met als bijzondere voorwaarde een tuchtrechtelijk sanctiebesluit ligt het in handen van het bestuursorgaan of er strafvervolging zal worden ingesteld of niet.

De meest voor de hand liggende oplossing van deze impasse is dat in het driehoeksoverleg van korpsbeheerder, korpschef en OM afspraken gemaakt worden over de aanpak van het plichtsverzuim. Er zou beleid kunnen worden vastgesteld wie in welke gevallen het voortouw neemt.[184] Ingeval van plichtsverzuim tijdens de functie-uitoefening of aangaande arbeidsrechtelijke verplichtingen dan wel omgangsvormen jegens collega's, kan gekozen worden voor primair een tuchtrechtelijke afdoening en in de tweede plaats zo nodig een strafrechtelijke afdoening. Voor wat betreft gedragingen in de privé-sfeer kan het omgekeerde gelden. De speelruimte van het bevoegd gezag wordt echter in dezen wel beperkt door zijn verantwoordelijkheid voor een integer en betrouwbaar politieapparaat. Dit betekent dat wanneer het bevoegd gezag van oordeel is dat de positie van de ambtenaar in het korps onhoudbaar is, een strafzaak in principe niets aan die opvatting kan afdoen. Integendeel: het oordeel wordt bekrachtigd door de strafzaak, omdat alleen al het feit dat een politieambtenaar terecht moet staan voor de strafrechter een smet betekent op het blazoen van het korps en de betrouwbaarheid van de betrokken ambtenaar aantast. Het enige waarop het bevoegd gezag kan toegeven, is in sommige gevallen het soort ontslag, dat van invloed is op het recht op een werkloosheidsuitkering.

Meningsverschil over verwijtbaarheid van politieambtenaren

Vooralsnog is uitgegaan van de situatie dat het bevoegd gezag en het OM het eens zijn over de onrechtmatigheid van de gedragingen in kwestie. De praktijk leert dat dit niet altijd het geval is. Het is niet uitgesloten dat het OM gedragingen van politieambtenaren strafrechtelijk afkeurt, terwijl de korpsbeheerder zijn mensen steunt. Als illustratie van verschillende visies op hetzelfde politieoptreden dient de zaak Van Driel. Een agent duwde Van Driel hardhandig uit een politiebureau in Amsterdam, waardoor hij op zijn hoofd viel en aan zijn verwondingen overleed. Vanaf het begin nam de korpsleiding de politieman in bescherming, nog voordat het OM een standpunt had ingenomen omtrent de vervolging. Ook na de rechterlijke veroordeling wegens dood door schuld volhardde de korpsleiding in haar standpunt dat de functionaris in professioneel opzicht geen verwijt trof.[185]

184 Van Buuren 1999.

185 Rechtbank Amsterdam 10 maart 2000.

Opvatting in de jurisprudentie

De uitspraak dat handhaving zich ontwikkelt tot een evenwichtskunst, is door de voorgaande beschouwing wel gestaafd.[186] Vooralsnog lijkt de CRvB echter weinig geneigd te zijn tot jongleren. In een casus uit 2003 ging hij allereerst uit van de eigen bevoegdheid van het bevoegd gezag, zonder al te veel gewicht toe te kennen aan de strafrechtelijke veroordeling. In die zin is zijn opvatting nog weinig veranderd sinds 1989, toen de CRvB in een geval van samenloop wees op de gescheiden verantwoordelijkheden van de strafrechter enerzijds en het bevoegd gezag anderzijds.

Cumulatie van drie afdoeningen

Een politieambtenaar had de Jachtwet overtreden en deed vervolgens een poging het proces-verbaal van de jachtopziener te beïnvloeden.[187] Zijn jachtakte werd tijdelijk ingetrokken, hij werd strafrechtelijk veroordeeld en kreeg de sanctie van voorwaardelijk ontslag opgelegd. Voor de CRvB deed hij een beroep op het evenredigheidsbeginsel om het voorwaardelijk ontslag aan te vechten. De CRvB honoreerde dit beroep echter niet en oordeelde: "Het feit dat appellant strafrechtelijk is veroordeeld en dat er tegen hem ook een andere bestuursrechtelijke maatregel is getroffen, kan niet afdoen aan de eigen bevoegdheid van gedaagde zelfstandig een disciplinaire straf op te leggen die op eigen merites moet worden beoordeeld." De Raad liet wel doorschemeren dat onvoorwaardelijk strafontslag tot een ander oordeel had geleid.

Consequenties van onrechtmatige opsporingshandelingen

Een vorm van plichtsverzuim in de functie-uitoefening is het verrichten van onrechtmatige opsporingshandelingen. Dit komt doorgaans aan het licht tijdens de beoordeling of behandeling van een strafzaak tegen een burgerverdachte ten behoeve waarvan de opsporingshandelingen zijn gepleegd. Onrechtmatige opsporingshandelingen kunnen in de eerste plaats leiden tot consequenties voor de strafzaak, in de vorm van bewijsuitsluiting of, in zeer ernstige gevallen, niet-ontvankelijkheidverklaring van het OM.

Als *alternatief* voor bewijsuitsluiting wordt wel genoemd het tuchtrechtelijk sanctioneren van opsporingsambtenaren die de gewraakte handelingen hebben verricht.[188] Het idee erachter is dat iemand verantwoordelijk moet worden gehouden voor de vrijlating van de verdachte vanwege missers in de opsporingsfase. De tuchtrechtelijke sanctionering neemt echter de

186 Brenninkmeijer, Polak en Van der Vlies 1992.

187 CRvB 20 maart 2003, TAR 2003, 120.

188 Embregts 2003, p. 119.

onrechtmatigheid van het bewijs niet weg, waarmee dit strafrechtelijke knelpunt blijft bestaan. Als alternatief voldoet het derhalve niet.

Is het niettemin wenselijk dat de strafrechter zich in zijn vonnis zou uitlaten over de opportuniteit van een tuchtrechtelijke aansprakelijkheidsstelling van opsporingsambtenaren die steken hebben laten vallen, gesteld dat het mogelijk is te achterhalen wie dit zijn? Voorop staat dat een strafrechter geen daadwerkelijke invloed kan uitoefenen op de tuchtrechtelijke besluitvorming. Op zijn hoogst kan hem een adviserende stem worden toegekend, die een rol kan spelen in de motivering van een sanctiebesluit. Het is echter de vraag of een dergelijk advies werkelijk iets toevoegt aan de kritiek die reeds doorklinkt in de onrechtmatigheidsverklaring of de uitsluiting van het bewijs. Een politiekorps dat erop gespitst is resultaten te evalueren en daaruit consequenties te trekken, heeft wat dat betreft aan een half woord genoeg. Dat de gevolgtrekking zou kunnen leiden tot tuchtrechtelijke sanctionering zal vanzelf blijken als het bevoegd gezag zich over de zaak buigt. Een korps dat niet open staat voor kritiek van buiten, zal ook een strafrechterlijk advies met betrekking tot het onderzoeken van tuchtrechtelijke aansprakelijkheid naast zich neerleggen.

Bewijs

Andersom staat het feit dat een strafrechter *niet* tot een bewezenverklaring van een strafbaar feit komt, het oordeel dat plichtsverzuim is gepleegd niet in de weg. De CRvB vernietigde dan ook de uitspraak van de rechtbank, die een sanctiebesluit nietig verklaarde nadat de Hoofdofficier van Justitie dezelfde zaak had geseponeerd vanwege onvoldoende aanwijzingen dat de verdachte zich had schuldig gemaakt aan een strafbaar feit (i.c. oplichting en flessentrekkerij). De CRvB reageerde hierop door te stellen dat het oordeel of er sprake is van plichtsverzuim los staat van de vraag of de gedragingen in kwestie tevens voldoen aan een strafrechtelijke delictsomschrijving:

> "Zoals de Raad reeds bij herhaling tot uitdrukking heeft gebracht is voor beantwoording van de vraag of in voldoende mate is komen vast te staan dat een ambtenaar zich aan plichtsverzuim heeft schuldig gemaakt van geen betekenis of de betreffende feiten tevens voldoen aan een strafrechtelijke delictsomschrijving. Geconstateerd moet dan ook worden dat de eerste rechter ten onrechte doorslaggevende betekenis heeft gehecht aan de vraag of gedaagde zich aan de omschreven strafrechtelijke delicten heeft schuldig gemaakt, en voorts dat geen betekenis toekomt aan de conclusies welke eiser enerzijds en de eerste rechter

anderzijds aan het voorwaardelijk sepot door de Hoofdofficier van Justitie hebben gemeend te moeten hechten."[189]

4.4.6 Bevindingen

De zwaarte van de tuchtrechtelijk sanctie moet evenredig zijn aan de ernst van het plichtsverzuim dat ten grondslag ligt aan het tuchtrechtelijk sanctiebesluit. Verder zijn strafverzwarende en strafverminderende factoren van invloed op de zwaarte van de sanctie. Ten aanzien van tuchtrechtelijke sanctietoepassing geldt niet het beginsel van de minste pijn. Binnen de marge van evenredigheid kan het bevoegd gezag voor een zwaardere sanctie kiezen.

De meest belangrijke onderdelen van het sanctiebesluit zijn de telastelegging die een feitelijke omschrijving inhoudt van het verweten plichtsverzuim en de aanduiding van de sanctie. Tijdens de gehele besluitvormingsprocedure kunnen er redenen zijn voor het bevoegd gezag af te zien van het nemen van een sanctiebesluit. Dit is ook nog mogelijk in reactie op de zienswijze dan wel de verantwoording van de betrokkene. Het bevoegd gezag kan hiervoor in de plaats een andersoortig besluit stellen, mits dit minder ingrijpend is dan het voorgenomen besluit. Is het uiteindelijke besluit van heel andere aard, dan zal de betrokkene daarover eerst moeten worden gehoord.

Het evenredigheidsbeginsel vereist dat bij het bepalen van de strafmaat rekening gehouden wordt met een eerdere, door een andere instantie opgelegde sanctie. De samenloop van een tuchtrechtelijke en strafrechtelijke procedure vergt onderlinge afstemming over de op te leggen sancties. Bestaande praktijk is al dat het OM afziet van strafvervolging op voorwaarde van tuchtrechtelijke sanctionering. Het is mogelijk om beleidsmatig te bepalen welke afdoening voorrang krijgt, al naar gelang de vorm van plichtsverzuim. Zo zou plichtsverzuim/een strafbaar feit gepleegd in de functie-uitoefening en in de sfeer van omgangsvormen en arbeidsrechtelijke verplichtingen primair in aanmerking komen voor een tuchtrechtelijke afdoening. Plichtsverzuim/een strafbaar feit gepleegd in privé-tijd wordt primair strafrechtelijk afgehandeld, tenzij de positie van de betrokkene onhoudbaar is geworden en het bevoegd gezag genoopt is tot ontslag.

189 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51.

4.5 Bezwaar en beroep

Deze paragraaf handelt over het bezwaar en vervolgens het beroep dat een ambtenaar kan instellen als hij een aan hem gericht tuchtrechtelijk sanctiebesluit wil aanvechten. Pas in de beroepsfase komt het sanctiebesluit ter beoordeling van een onafhankelijk rechter. Het besluit op bezwaar wordt genomen door het bevoegd gezag zelf, na een volledige heroverweging van het besluit. In paragraaf 4.5.1 wordt bekeken wie bezwaar en beroep kunnen instellen. In paragraaf 4.5.2 volgt een uiteenzetting van het verloop van de bezwaar- en beroepsprocedure. Paragraaf 4.5.3 gaat over de beoordeling van het sanctiebesluit in bezwaar en in beroep. De nadruk ligt op de rechterlijke beoordeling en de verschillende mogelijke uitspraken van de rechter. De rechterlijke beoordeling van het bewijs komt apart aan de orde in paragraaf 4.5.4. De bewijsmiddelen, de bewijsvergaring en de verdeling van de bewijslast worden behandeld. In het kader van de toelaatbaarheid van het bewijs komt de vraag voor het voetlicht of de betrokken ambtenaar in een disciplinaire procedure een zwijgrecht toekomt.

4.5.1 Wie kan bezwaar en beroep instellen?

De algemene regel is dat een belanghebbende tegen een besluit van een bestuursorgaan beroep kan instellen bij de rechtbank (art. 8:1 lid 1 Awb). Een ambtenaar als bedoeld in artikel 1 Ambtenarenwet die tevens belanghebbende is, kan eveneens tegen 'een andere handeling' van een bestuursorgaan beroep instellen (art. 8:1 lid 2 Awb). Het spreekt voor zich dat het hier gaat om een handeling van het bestuursorgaan waarbij de betreffende ambtenaar in dienst is. Met betrekking tot een handeling van een ander bestuursorgaan staat de ambtenaar immers niet in een speciale positie. 'Een andere handeling' is een mondelinge beslissing of een feitelijke handeling. Louter voorbereidingshandelingen (naar analogie van artikel 6:3 Awb) of uitvoeringshandelingen vallen niet onder deze omschrijving.[190] Het besluitbegrip, één van de kernbegrippen van de Awb, is derhalve voor de beroepsmogelijkheid van de ambtenaar minder relevant. Met deze regeling heeft de wetgever willen voorkomen dat door de invoering van de Awb de rechtsbescherming voor ambtenaren zou verslechteren ten opzichte van de situatie onder de Ambtenarenwet 1929.[191]

190 President rechtbank Rotterdam 12 maart 1996, TAR 1996, 127; Zijlstra 1998, p. 204.
191 Zijlstra 1998.

Tegelijkertijd kan het niet zo zijn dat de ambtenaar tegen elke mondelinge beslissing of feitelijke handeling van zijn leidinggevende (die optreedt namens het bevoegd gezag) in rechte kan opkomen. Dit zou de bedrijfsvoering onnodig juridisch kleuren en zelfs kunnen doen stagneren. De CRvB heeft tegen die achtergrond de beslissingen die een leidinggevende ten aanzien van zijn medewerkers kan nemen onderverdeeld in twee categorieën: ten eerste beslissingen met een zuiver intern karakter, dat zijn interne, algemene ordemaatregelen; ten tweede beslissingen gericht op extern rechtsgevolg die strekken tot ingrijpen in de rechtspositie van de individuele ambtenaar.[192] Alleen de tweede categorie beslissingen zijn voor bezwaar en beroep vatbare besluiten. Hier past de CRvB echter niet artikel 8:1 Awb toe, maar grijpt terug op artikel 1:3 lid 1 Awb, de omschrijving van een besluit.[193] Uit de uitspraak van de CRvB is op te maken dat de eerste categorie beslissingen hoe dan ook niet appellabel zijn. Ook een latere uitspraak wijst erop dat de CRvB beslissingen "op het niveau van een regeling van de dagelijkse werkzaamheden of van een interne ordemaatregel die een leidinggevende in het kader van een normale bedrijfsvoering kan treffen" niet appellabel acht.[194] Zo is de vaststelling van een bestuursorgaan dat een ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim een normaal sturingsmiddel waarvan de leiding zich ten opzichte van ondergeschikten kan bedienen en vormt deze in zoverre geen besluit of andere handeling in de zin van de Awb waarbij het (rechtspositioneel) belang van eiser rechtstreeks betrokken was.[195]

De Ambtenarenwet verstaat onder ambtenaar: 'degene, die is aangesteld om in openbare dienst werkzaam te zijn.' Het Barp schaart onder het begrip ambtenaar: 'de adspirant, de ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van de politietaak, de ambtenaar, aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie, de bijzondere ambtenaar van politie en de vakantiewerker' (art. 1 lid 1 sub i Barp). Hieruit volgt dat de personen genoemd in artikel 1 Barp gebruik kunnen maken van

192 CRvB 30 oktober 1997, 96/7635 MAW. In casu heeft de CRvB een door een commandant aan een sergeant van de Koninklijke Marine opgelegde algehele beperking van alcoholgebruik gedurende een bepaalde periode aangemerkt als een op rechtsgevolg gerichte, derhalve publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb.

193 Zijlstra maakte reeds in 1998 gewag van zijn indruk dat de CRvB voorbij gaat aan het tweede lid van artikel 8:1 Awb en rechtstreeks toetst aan het eerste lid van artikel 8:1 Awb en het besluitbegrip volgens artikel 1:3 Awb (Zijlstra 1998, p. 204).

194 CRvB 11 april 2002, TAR 2003, 36.

195 Rechtbank 's-Gravenhage 21 mei 2003, TAR 2003, 127.

de ruime beroepsmogelijkheid van artikel 8 Awb, mits zij een rechtstreeks en een individueel belang hebben bij het besluit of de handeling. Voor een verdere uiteenzetting van het ambtenaarschap volgens de Ambtenarenwet en het Barp zij verwezen naar paragraaf 3.2.

Ten aanzien van een disciplinair sanctiebesluit of een ordemaatregel is de belanghebbende in de eerste plaats de geadresseerde, dus de ambtenaar aan wie het besluit is gericht. Hem staat niets in de weg het besluit aan te vechten. Ook tegen andere besluiten of feitelijke handelingen van het bevoegd gezag die de ambtenaar direct in zijn rechtspositie raken, kan de ambtenaar in rechte opkomen. Over de vraag of handelingen die er niet op gericht zijn in te grijpen in de rechtspositie van de ambtenaar ook appellabel zijn, bestaat onduidelijkheid. Er zijn voorbeelden in de jurisprudentie dat de ambtenaar ontvankelijk is verklaard toen hij in beroep kwam tegen een schriftelijke waarschuwing van zijn leidinggevende. In andere gevallen concludeerde de rechter dat dergelijke waarschuwingen of correcties niet voor beroep vatbaar zijn, aangezien zij "behoren tot de normale in een organisatorisch verband soms benodigde sturingsmiddelen waarvan de leiding zich (...) kan bedienen."[196]

Ook een derde-belanghebbende ambtenaar kan bezwaar aantekenen tegen een besluit of een handeling die niet aan hem is gericht, maar waardoor hij wel rechtstreeks in zijn belang is getroffen. Eerder is uiteengezet dat een ambtenaar als derde-belanghebbende een aanvraag tot het nemen van een besluit ten aanzien van een collega kan indienen, bijvoorbeeld om de situatie te beëindigen waarin hij als slachtoffer van ongewenste omgangsvormen in hetzelfde team werkzaam is als de normovertreder. Wanneer het bevoegd gezag op de aanvraag een afwijzend besluit neemt, kan de derde-belanghebbende hiertegen in bezwaar komen. Ook bij weigering of uitstel van een besluit door het bevoegd gezag kan de belanghebbende bezwaar aantekenen (art. 6:2 Awb). Maar ook zonder een handhavingsverzoek kan een collega-ambtenaar als derde-belanghebbende een sanctiebesluit aanvechten als dit niet de door hem gewenste consequenties meebrengt. De positie van de derde-belanghebbende is in dit opzicht verbeterd in vergelijking met de situatie die bestond toen het procesrecht verliep volgens de Ambtenarenwet 1929.[197]

---

196 Noot Naves bij CRvB 5 december 1996, TAR 1997, 4.

197 Claessens 1992, die verwijst naar de uitspraak van de CRvB van 24 november 1983, AB 1984, 93 (m.nt. JM). Hierin verklaarde de CRvB de ambtenaar die in het geweer kwam tegen het besluit een andere ambtenaar geen disciplinaire sanctie op te leggen niet ontvankelijk, omdat het besluit niet ten aanzien van hem genomen was.

Beperkingen

Een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel (art. 8:2 sub a Awb) is uitgesloten van het recht op bezwaar en beroep. Tegen het sanctiebeleid dat het bevoegd gezag heeft vastgesteld ter uitvoering van de hem toegekende discretionaire sanctiebevoegdheid kan een belanghebbende derhalve geen bezwaar instellen. Besluiten van algemene strekking, niet zijnde algemeen verbindende voorschriften of beleidsregels zijn daarentegen wel appellabel. Deze besluiten moeten wel schriftelijk zijn en gericht op rechtsgevolg (art. 1:3 Awb). Het voorschrift van het bevoegd gezag inhoudende dat elke executieve ambtenaar geacht wordt op jaarbasis een bepaald aantal boetes uit te schrijven, is geen besluit omdat het niet op rechtsgevolg is gericht. Ook op basis van artikel 8:1 Awb kan niet worden aangenomen dat een dergelijk voorschrift appellabel is, omdat het van een zuiver intern karakter is en behoort tot de normale sturingsmiddelen van de korpsleiding.

4.5.2 De bezwaar- en beroepsprocedure

De bezwaarfase is een verplicht te doorlopen fase voordat de ambtenaar tegen een sanctiebesluit beroep kan instellen bij de rechter (art. 7:1 Awb). De partijen kunnen hiervan niet in onderling goedvinden afzien.[198] Wanneer de ambtenaar de rechtmatigheid van een sanctiebesluit wil aanvechten, dient hij binnen zes weken na de dag van de bekendmaking van het besluit een bezwaarschrift in bij het bestuursorgaan. Het bestuursorgaan dat het aangevochten besluit heeft genomen, beslist tevens op het bezwaarschrift. Tegen het besluit op het bezwaar kan de ambtenaar vervolgens beroep instellen.

De hoofdstukken 6, 7 en 8 van de Awb handelen over bezwaar en beroep tegen een besluit van een bestuursorgaan. De hoofdstukken 6 en 7 zijn eveneens van toepassing ingeval bezwaar en beroep mogelijk is tegen andere handelingen van bestuursorganen dan besluiten (art. 6:1 Awb). Hoofdstuk 6 is, met uitzondering van artikel 6:12 Awb, van overeenkomstige toepassing op het hoger beroep (art. 6:24 Awb). De bezwaar- en beroepsprocedure zal hier in hoofdlijnen worden behandeld. De aandacht gaat met name uit naar de inhoud van de toetsing van het sanctiebesluit in bezwaar en in beroep.

198 Hierin komt binnenkort mogelijk verandering: Wetsvoorstel Rechtstreeks beroep, TK 27563, inwerkingtreding medio 2004.

Bevoegdheid

De bezwaarprocedure stelt het bestuursorgaan in de gelegenheid zijn besluit te heroverwegen. Het is dan ook het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op het bezwaarschrift tegen een door hem genomen besluit. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd. Echter, als het primaire besluit al in mandaat is genomen, mag hetzelfde gemandateerde orgaan vervolgens niet beslissen op een bezwaarschrift (art. 10:3 lid 3 Awb). Indien een korpschef dus in mandaat een sanctie heeft opgelegd, mag hij niet beslissen op een tegen het sanctiebesluit ingediend bezwaarschrift. Hoewel de korpsbeheerder het nemen van een besluit op het bezwaar in zo'n geval in theorie kan mandateren aan een ander lid van de korpsleiding, ligt het meer voor de hand dat hij de bevoegdheid aan zichzelf houdt. Indien het bestreden sanctiebesluit in submandaat door een districtschef is genomen, dan is de korpschef wel bevoegd te beslissen op het bezwaarschrift, mits de korpsbeheerder deze bevoegdheid aan hem heeft gemandateerd. Het bevoegd gezag kan de bevoegdheid tot het nemen van een besluit op een bezwaarschrift niet delegeren, dat wil zeggen volledig uit handen geven. Daar is immers ingevolge artikel 10:15 Awb een wettelijke grondslag voor nodig en die is niet aanwezig in het Barp.

Het beroep in ambtenarenzaken wordt behandeld door de 'gewone' bestuursrechter en niet meer door een aparte ambtenarenrechter wat het geval was vóór 1992. Wel is er een aparte hoger beroepsinstantie voor ambtenaarrechtelijke geschillen, waarbij de belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep kunnen instellen tegen een uitspraak van de rechtbank: de Centrale Raad van Beroep (art. 18 Beroepswet). Dit is tevens de hoogste rechterlijke instantie die zich uitspreekt over het geschil. In de beroepszaak is het bevoegd gezag procespartij, ook als de beschikking in mandaat is genomen.

Het instellen van bezwaar

De artikelen 6:4 en 6:5 Awb schrijven voor hoe bezwaar en beroep worden ingesteld. De termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift bedraagt zes weken en vangt aan met ingang van de dag na de dag waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt (artt. 6:7 en 6:8 Awb).

In beginsel schorst noch het bezwaar, noch het beroep de werking van het besluit waartegen het is gericht (art. 6:16 Awb). Het bezwaar of beroep tast evenmin de bestaande bevoegdheid aan het bestreden besluit te wijzigen of in te trekken (art. 6:18 Awb). Het bezwaar of beroep kan schriftelijk worden ingetrokken, of mondeling tijdens het horen van de betrokkene

aangaande het bezwaar- of beroepschrift (art. 6:21 jo art. 7:2, respectievelijk art. 7:16 Awb). In de bezwaarfase geldt dat de ambtenaar zich ter behartiging van zijn belangen kan laten bijstaan of door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen (art. 2:1 Awb). Voor de beroepsfase bepaalt artikel 8:24 Awb dat partijen zich kunnen laten bijstaan of door een gemachtigde laten vertegenwoordigen.

Horen van de belanghebbenden

Voordat het bestuursorgaan op het bezwaar beslist, stelt het belanghebbenden in de gelegenheid te worden gehoord (art. 7:2 lid 1 Awb). Dit is een verplicht onderdeel van de bezwaarprocedure. Er kunnen meer belanghebbenden zijn dan de geadresseerde van het besluit, zoals directe collega's of gedupeerden. Ook de bestuursrechter (de wet hanteert de term 'beroepsorgaan') beslist pas op het beroep nadat hij belanghebbenden in de gelegenheid heeft gesteld te worden gehoord. Belanghebbenden zijn in ieder geval de indiener van het beroepschrift (art. 7:16 Awb). De artikelen 7:3 en 7:17 Awb noemen gronden waarop het horen van belanghebbenden achterwege kan blijven.

Het horen in de bezwaarprocedure kan geschieden door (de voorzitter of een lid van) het bestuursorgaan, door een persoon die niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest of door meerdere personen waarvan de meerderheid niet bij de voorbereiding van het besluit betrokken is geweest (art. 7:5 lid 1 Awb). De wet eist niet dat de belanghebbende in persoon wordt gehoord. Vooralsnog is het telefonisch horen geen praktijk, ook al gaan er stemmen op dit in de toekomst toe te staan.[199] In beroep hoort de bestuursrechter de belanghebbenden (art. 7:19 Awb). Belanghebbenden kunnen in beide fasen afzien van het recht te worden gehoord (art. 7:3 sub c en art. 7:17 sub c Awb).

Tot tien dagen voor het horen kunnen belanghebbenden stukken indienen. Het bestuursorgaan of de bestuursrechter legt het bezwaarschrift en alle andere stukken die betrekking hebben op de zaak voorafgaande aan het horen gedurende tenminste een week voor de belanghebbenden ter inzage. Bij de oproeping voor het horen wordt dit vermeld en wordt aangegeven waar en wanneer de stukken ter inzage liggen (artt. 7:4 en 7:18 Awb). Citaten uit medische rapportages die belastend zijn voor de ambtenaar, mag de

199 Telefonisch horen was een voorstel van de Commissie evaluatie Awb ter vereenvoudiging van de bezwaarschriftenprocedure (Van Male 1998, p. 41). Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male menen dat telefonisch horen vooralsnog niet is toegestaan, met verwijzing naar CRvB 21 december 2000, JB 2001, 50 (Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 586).

wederpartij niet pas ter terechtzitting naar voren brengen. Vanwege strijd met de goede procesgang legde de CRvB deze terzijde.[200]

In beginsel leidt het achterwege laten van het horen van belanghebbenden zonder dat er sprake is van een uitzondering genoemd onder artikel 7:3 Awb tot vernietiging van het besluit. Alleen wanneer het bestuursorgaan geen keuzevrijheid heeft gehad bij het nemen van het besluit, hoeft dit vormverzuim met toepassing van artikel 6:22 Awb niet tot vernietiging van het besluit op bezwaar te leiden, mits de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.[201] Omdat er bij disciplinaire sanctietoepassing sprake is van het aanwenden van een discretionaire bevoegdheid, kan het achterwege laten van het horen in de bezwaarfase niet worden gerepareerd door het horen in de beroepsfase. De rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van een besluit is immers van een andere aard dan de volle bestuurlijke heroverweging door een bestuursorgaan naar aanleiding van een bezwaarschrift, waarbij tevens beleidsaspecten worden meegewogen.[202]

Bezwaar- en beroepsgronden

Over het aanvoeren van gronden in de beroepsfase die niet in bezwaar naar voren zijn gebracht, worden in de literatuur en in de rechtspraak verschillende standpunten ingenomen. Hetzelfde geldt voor het aanvoeren van nieuw bewijs. De CRvB stelt geen beperkingen aan het inbrengen van nieuwe argumenten en nieuw bewijs.[203] Vanwege de actieve rol die de bestuursrechter speelt, kan hij de ambtenaar de gelegenheid geven gronden aan te vullen tijdens het horen. De CRvB is zelfs genegen nog te reageren op ter zitting in hoger beroep aangevoerde nieuwe beroepsgronden.[204] Tijdens het verloop van het proces kunnen de partijen verder nieuw of aanvullend bewijs leveren ten aanzien van het feitencomplex dat ten grondslag ligt aan het besluit.[205] De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert het 'trechtermodel'.[206] Dit model gaat ervan uit dat vorderingen, gronden en/of argumenten die in

200 CRvB 28 september 1995, TAR 1995, 245.

201 CRvB 21 december 2000, JB 2001, 50 (m.nt. ARN). Argumenten voor het in stand laten van het besluit waren dat er naar aanleiding van het bezwaar regelmatig contact had plaatsgevonden tussen de belanghebbende en het bestuursorgaan, dat er sprake was van een strikt gebonden bevoegdheid en er dus geen ruimte was een ander besluit te nemen en dat de belanghebbende niet in haar belang was geschaad. Omdat er bij disciplinaire sanctietoepassing in principe sprake is van discretionaire bevoegdheid kan het horen vanwege een sanctiebesluit zeker niet achterwege blijven.

202 Van Male 1999, p. 328.

203 *Rapport van de Commissie Rechtsbescherming* 2004, p. 110.

204 CRvB 21 oktober 1999, TAR 2000, 1.

205 Schlössels 2001, p. 473.

206 Widdershoven e.a. 2001; *Rapport van de Commissie Rechtsbescherming* 2004, p. 109.

een eerdere fase niet door de partijen zijn aangevoerd, niet later alsnog in de procedure mogen worden gebracht. Wel moet de appellant voor de rechter nieuwe gronden kunnen inbrengen voorzover de beslissing op het bezwaar verschilt van het primaire besluit. Dat de rechter ingevolge artikel 8:69 lid 2 ambtshalve de gronden kan aanvullen, betekent niet meer dan dat hij een juridische vertaling maakt van het standpunt van de appellant.[207] De rechter kan verder ingevolge artikel 8:69 lid 3 Awb ambtshalve de feiten aanvullen en daartoe getuigen oproepen en deskundigen en tolken benoemen (art. 8:60 lid 1 Awb). De Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht heeft zich uitgesproken voor de opvatting dat in het algemeen geen beperkingen moeten worden gesteld aan het inbrengen van nieuwe argumenten en nieuw bewijs voor de rechter. Het trechtermodel moet in de visie van de Commissie worden gereserveerd voor bijzondere gevallen.[208]

Behandeling van het bezwaar- en beroepschrift

De Awb geeft geen nauwkeurige regels over hoe een bezwaarschrift moet worden behandeld. Zo bestaat de mogelijkheid dat het bestuursorgaan zich laat adviseren door een externe adviescommissie, maar dit is niet verplicht. Een externe adviescommissie heeft een voorzitter die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan en telt daarnaast nog minimaal twee leden (art. 7:13 lid 1 Awb). Artikel 7:13 Awb geeft verschillende voorschriften omtrent de werkwijze van de adviescommissie. Het bestuursorgaan kan zich echter ook laten adviseren door een interne commissie, of een besluit nemen zonder advies. Een commissie ter advisering van het bestuursorgaan omtrent de beslissing op het bezwaarschrift, hoeft dus niet onpartijdig te zijn, mits wordt voldaan aan artikel 7:5 Awb met betrekking tot het horen van de belanghebbenden.[209]

Het bestuursorgaan beslist binnen zes weken na ontvangst van het bezwaarschrift of binnen tien weken wanneer een externe adviescommissie is ingesteld (art. 7:10 lid 1 Awb). Artikel 7:10 Awb biedt verschillende mogelijkheden tot uitstel. Er is geen sanctie op termijnoverschrijding. In tegenstelling tot een zeer vertraagde besluitvormingsprocedure voor het primaire besluit, vormt vertraging in de bezwaarfase geen verzachtende omstandigheid voor de strafmaat. De bestuursrechter beslist binnen zestien weken na

207 *Rapport van de Commissie Rechtsbescherming* 2004, p. 108.

208 *Rapport van de Commissie Rechtsbescherming* 2004, p. 111.

209 Rechtbank 's-Gravenhage 11 september 2000, TAR 2000, 149.

ontvangst van het beroepschrift, maar ook deze termijn is rekbaar (art. 7:24 Awb).

Voor zowel het besluit op het bezwaar als de uitspraak in beroep geldt het motiveringsvereiste (artt. 7:12 en 7:26 Awb). Indien ingevolge artikel 7:3 of 7:17 Awb van het horen is afgezien, vermeldt het besluit op welke grond dat is gebeurd. Het besluit wordt bekendgemaakt door toezending of uitreiking (artt. 7:12 lid 2 en 7:26 lid 3 Awb). Van de (hoger) beroepsmogelijkheid tegen het besluit op bezwaar wordt bij de bekendmaking daarvan melding gemaakt (art. 6:23 Awb).

4.5.3 De beoordeling van het sanctiebesluit

De bezwaarfase

Een bezwaarschrift verplicht het bevoegd gezag het besluit waartegen het bezwaar zich richt in zijn geheel te heroverwegen (art. 7:11 lid 1 Awb). Hierbij toetst het bevoegd gezag tevens de rechtmatigheid en de beleidsaspecten van het primaire besluit. De bezwaarprocedure stelt het bevoegd gezag in de gelegenheid inhoudelijke en procedurele tekortkomingen van het besluit te herstellen. Kortom, het komt opnieuw tot een algehele beoordeling van de relevante feiten op basis waarvan het wederom een belangenafweging maakt.

In het algemeen dient het bevoegd gezag nieuwe feiten en omstandigheden die de belanghebbende in de bezwaarfase naar voren brengt – voorzover relevant – mee te wegen bij de totstandkoming van een besluit op het bezwaar (*ex nunc*-toetsing). Het bevoegd gezag kan op grond van nader onderzoek in bezwaar ook nieuwe feiten en omstandigheden aanvoeren.[210] Het ex nunc-karakter van de toetsing van sanctiebesluiten is echter vrij beperkt. Bij de toetsing in bezwaar staat de vraag centraal of de feiten zoals op het moment van het nemen van het sanctiebesluit dat besluit konden rechtvaardigen. Wanneer de betrokkene na het sanctiebesluit en voorafgaande aan de behandeling van het bezwaarschrift zijn gedrag heeft verbeterd of zijn fouten heeft proberen te herstellen, neemt dit nog niet de grondslag weg van het primaire sanctiebesluit.[211] Een voorbeeld van een nieuw feit dat wel relevant is voor de heroverweging van een sanctiebesluit is een vrijspraak door de strafrechter, terwijl het bestreden besluit mede

210 Van Male 1998, p. 45.

211 ABRS 24 december 2003, LJN AO0934.

gemotiveerd is met verwijzing naar de gevolgen van het tegen de ambtenaar ingestelde strafrechtelijk onderzoek.[212]

Het bevoegd gezag doet zijn huiswerk in de bezwaarfase dus volledig over, maar wel 'op grondslag' van het bezwaar (art. 7:11 lid 1 Awb). Het bezwaarschrift bevat de gronden van het bezwaar (art. 6:5 Awb). De heroverweging kan zich beperken tot de onderdelen van het besluit waarop het bezwaar zich richt. In beginsel is in de bezwaarfase het verbod op *reformatio in peius* van toepassing, wat betekent dat het besluit op bezwaar de ambtenaar niet in een minder gunstige positie mag brengen dan waarin hij met het primaire besluit verkeerde. Echter voorzover het bestuursorgaan los van de bezwaarprocedure gerechtigd is het primaire besluit in te trekken om dat te vervangen door een voor de betrokkene nadeliger besluit, mag het bestuursorgaan in bezwaar ook komen tot dit nadeliger besluit.[213] Met betrekking tot sanctiebesluiten is dit echter niet snel het geval, omdat intrekken van een sanctiebesluit om een zwaardere sanctie op te kunnen leggen in strijd is met het ne bis in idem-beginsel.

De rechterlijke beoordeling

Een tuchtrechtelijke sanctie wordt opgelegd zonder dat er een rechter aan te pas komt. Dit is een essentieel verschil met het strafrecht, waar de strafrechter de straf bepaalt en oplegt en daaraan voorafgaand de rechtmatigheid van de opsporing en vervolging toetst. Onrechtmatigheden in de opsporingsfase kunnen gevolgen hebben voor de rechterlijke uitspraak of worden verdisconteerd in de strafmaat. In het bestuursrecht vindt er alleen rechterlijke controle plaats van het sanctiebesluit wanneer de ambtenaar hiertoe actie onderneemt, door eerst bezwaar aan te tekenen tegen het sanctiebesluit en vervolgens tegen de eventuele ongegrondverklaring van het bezwaar in beroep te gaan. De vraag is nu hoe de rechter het gebruik van de discretionaire bevoegdheid tot sanctietoepassing van het bevoegd gezag toetst.

De rechterlijke toetsing van disciplinaire sancties wegens plichtsverzuim is onder te verdelen in zeven stadia.[214] De toetsing van de rechtmatigheid richt zich op de bevoegdheid van het bestuursorgaan, de inhoud van het besluit en de besluitvormingsprocedure. Bevoegdheids- en proceduregebreken zijn niet per definitie van invloed op de inhoud van het besluit, maar dit is ook niet uitgesloten. Wellicht dat het bevoegde orgaan een ander

212 Rechtbank 's-Gravenhage 11 september 2000, TAR 2000, 149.

213 Michiels 2003, p. 185.

214 Zie ook de verdeling in vijf stadia van de rechterlijke beoordeling van Rogier in zijn noot bij (onder meer) CRvB 7 februari 1989, TAR 1989, 73.

besluit had genomen of dat een rechtmatige procedure tot een ander besluit zou hebben geleid.[215]

Naar huidig recht kunnen de zeven stadia van de rechterlijke beoordeling als volgt worden weergegeven:

1. het vaststellen van de feiten;
2. het formuleren van de overtreden norm;
3. het kwalificeren van de gedraging als plichtsverzuim;
4. het vaststellen van de schuld van de ambtenaar;
5. het beoordelen of het orgaan dat het besluit heeft genomen daartoe bevoegd was;
6. het beoordelen van de inhoud van het besluit, in het bijzonder de evenredigheid;
7. het beoordelen van de procedure tot besluitvorming.

De onderdelen genoemd onder 1 tot en met 5 bepalen of het orgaan gerechtigd was een sanctiebesluit te nemen. Onderdeel 6 ziet op de keuze van de sanctie en de inhoud van de sanctie en onderdeel 7 heeft betrekking op de wijze waarop het besluit tot stand is gekomen.

Heeft het bevoegd gezag zich bij de totstandkoming van het sanctiebesluit gebaseerd op sanctiebeleid, dan toetst de rechter ook dat, zij het terughoudend. Vervolgens beziet de rechter of het sanctiebesluit in overeenstemming is met dit beleid en zo ja, of er redenen waren om van het beleid af te wijken. Het onder 7 genoemde onderdeel kan dus deze tweefasentoetsing omvatten.

De rechter beoordeelt of het bestuursorgaan het bestreden besluit – dit is het besluit op bezwaar – ten tijde van de totstandkoming ervan rechtmatig heeft genomen. Hij gaat uit van de feiten en omstandigheden die toen bekend waren en baseert zich op het toen geldende recht en van kracht zijnde beleid (*ex tunc*-toetsing). Het is dus maar de vraag of door de partijen aangedragen feiten die zich hebben voorgedaan na het nemen van het bestreden besluit, door de rechter in overweging worden genomen. Wel mag het bevoegd gezag het in eerste aanleg geleverde bewijs ook nog in hoger beroep aanvullen.[216]

Omvang van de rechterlijke beoordeling

De omvang van het geding bij de bestuursrechter is een onderwerp waarover in de literatuur geen eensluidende opvatting bestaat. De discussie hierover

215 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 618.

216 CRvB 6 december 1990, TAR 1991, 36.

ligt echter buiten het bereik van deze studie. De rechterlijke beoordeling wordt in de eerste plaats bepaald door de vordering, dat wil zeggen de stelling van de appellant dat (een onderdeel van) het besluit onrechtmatig is. Daarbuiten treedt de rechterlijke beoordeling in ieder geval niet; dit wordt gezien als de 'harde buitengrens' van het geschil.[217] De rechter beoordeelt het geschil op grondslag van het beroepschrift, de overlegde stukken en hetgeen tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting naar voren is gebracht (art. 8:69 lid 1 Awb). De beroepsgronden beperken derhalve in de regel de omvang en inhoud van de rechterlijke toetsing. De wet gaat uit van de eigen procesverantwoordelijkheid van de partijen. De hierboven genoemde stadia komen dan ook in beginsel alleen aan de orde voorzover de door de ambtenaar aangedragen beroepsgronden zich daarop richten. Hierop vormt de bevoegdheidsvraag van het bestuursorgaan een uitzondering: deze toetst de rechter ambtshalve, evenals de ontvankelijkheidsvraag. Deze onderwerpen worden geacht van openbare orde te zijn en staan niet ter vrije beschikking van de partijen. Zo zijn ook de interpretatie van het besluitbegrip en de termijnen van het bezwaar- en beroepschrift van openbare orde, maar de hoorplicht in de bezwaarschriftenprocedure niet.[218]

Binnen het door partijen begrensde geschil moet de rechter de rechtsgronden en kan hij de feiten ambtshalve aanvullen (art. 8:69 lid 2 en 3 Awb).[219] Dit betekent onder meer dat "feiten mogen worden aangevuld voorzover dit nodig is om te komen tot een juiste toepassing van het objectieve recht op de feitelijke grondslag".[220] Geconstateerd is dat de CRvB de aangevoerde gronden ruim interpreteert.[221] Daarbij komt dat wanneer onderdelen van een besluit sterk met elkaar samenhangen, de CRvB overgaat tot het toetsen van het gehele besluit, ook wanneer de grieven zich slechts op een onderdeel richten. Zo toetst de rechter in elk geval de bevoegdheid tot sanctioneren door vast te stellen of plichtsverzuim heeft plaatsgevonden: "de bestuursrechter in ambtenarenzaken die moet beslissen over een besluit tot oplegging van een disciplinaire straf, [moet] vaststellen of de betrokken ambtenaar zich heeft schuldig gemaakt aan het plichtsverzuim terzake waarvan het bestuursorgaan hem de straf heeft opgelegd."[222] In de literatuur is geconstateerd dat de CRvB zich "gematigd actief" opstelt wat betreft het

217 Kooper 2002, p. 85.
218 Stroink en Widdershoven 2002, p. 30.
219 Widdershoven e.a. 2001, p. 43.
220 Kooper 2002, p. 87.
221 Stroink en Widdershoven 2002, p. 32.
222 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1; CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

feitenonderzoek.[223] In appel kunnen gronden worden aangevoerd die zijn gericht tegen het besluit op bezwaar en tegen de uitspraak van de rechtbank.

Terughoudende of volle toetsing

Bij het toepassen van een discretionaire bevoegdheid past een terughoudende opstelling van de rechter, die zich vertaalt in een terughoudende toetsing. De wetgever heeft immers ruimte aan het bestuursorgaan gelaten om de vrije bevoegdheid nader in te vullen. De rechter beoordeelt of het bestuursorgaan in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen. Besluiten tot het opleggen van een punitieve sanctie worden echter vol (ook wel integraal genoemd) getoetst op de evenredigheid tussen de ernst van de verweten gedraging en de zwaarte van de opgelegde sanctie.[224] Dit betekent dat de rechter zijn eigen oordeel over de ernst van het plichtsverzuim en de zwaarte van de sanctie in de plaats mag stellen van het oordeel van het bestuursorgaan. Het gemengde karakter van disciplinaire sancties roept de vraag op of de rechter deze terughoudend of vol toetst.

Vanwege het onmiskenbaar punitieve aspect van het merendeel van de sancties lijkt een volle toetsing, evenals bij volledig punitieve sancties, aangewezen. Het belang van een volle toetsing is gelegen in de rechtsbescherming van de ambtenaar. De rechter is immers de eerste onafhankelijke instantie die de disciplinaire sanctie op zijn rechtmatigheid toetst. Een volle toetsing ligt ook in de lijn van de geschiedenis van het ambtenarenrecht. De Ambtenarenwet 1929 noemde onevenredigheid van de sanctie als vernietigingsgrond, op basis waarvan de rechter de zwaarte van de sanctie in volle omvang placht te toetsen. Dit was blijkens de memorie van toelichting ook uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever.[225] Naast de zwaarte van de sanctie mag de rechter de vaststelling van de feiten, de kwalificatie van de gedraging als plichtsverzuim en de mate van verwijtbaarheid van de ambtenaar vol toetsen. Niet alle facetten van het sanctiebesluit worden vol getoetst. Het besluit om een sanctie op te leggen wordt weer terughoudend getoetst.

De CRvB is helder over de omvang van de toetsing, maar heeft de rechtbank hierop nog wel eens moeten corrigeren. In een zaak waarin de rechtbank het disciplinair sanctiebesluit terughoudend had beoordeeld, zei de CRvB: “Het betreft hier een disciplinaire sanctie, waarvan de bestuursrechter de oplegging vol – en niet terughoudend – op rechtmatigheid toetst.

223 Schlössels 2001, p. 481.

224 Jansen 2000, p. 47-48; Michiels 2003, p. 121; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 440.

225 Brenninkmeijer 1990, p. 515.

Meer in het bijzonder dient de rechter te beoordelen of het bestuursorgaan bij het bepalen van de sanctie is gebleven binnen de grenzen van het evenredigheidsbeginsel."[226] In een uitspraak vlak daarna corrigeerde de CRvB andermaal de opvatting van de rechtbank omtrent de omvang van de rechterlijke toetsing van een disciplinair besluit, door te stellen dat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een (dergelijk) besluit geen terughoudendheid past.[227] Overigens doet de formulering zoals gehanteerd door de CRvB dat er tussen de opgelegde sanctie van voorwaardelijk ontslag en de verweten gedraging "geen onevenredigheid" bestaat, een terughoudende toetsing vermoeden.[228] Dat de Raad de evenredigheid toch volledig toetst en een eigen oordeel heeft over de zwaarte van de sanctie, blijkt uit een opmerking ten overvloede: "De Raad wijst er daarbij wel op dat ook hij, indien appellant met onvoorwaardelijk ontslag was gestraft, de straf onevenredig zwaar zou hebben geacht."[229]

De uitspraak

Wanneer het bestuursorgaan het primaire besluit na de heroverweging in bezwaar handhaaft, verklaart het bestuursorgaan het bezwaar ongegrond. Het bestuursorgaan kan ook (gedeeltelijk) terugkomen op zijn besluit en het bezwaar (gedeeltelijk) gegrond verklaren en een nieuw besluit nemen (art. 7:11 Awb).

De rechtbank doet binnen zes weken na de sluiting van het onderzoek schriftelijk uitspraak (art. 8:66 lid 1 Awb). Hij kan ook onmiddellijk mondeling uitspraak doen, waarvan proces-verbaal wordt opgemaakt (art. 8:67 Awb). De rechter bepaalt eerst of hij bevoegd is en of het beroep ontvankelijk is. Vervolgens doet hij inhoudelijk uitspraak over het geschil en verklaart het beroep gegrond of ongegrond (art. 8:70 Awb). Indien de rechtbank het beroep gegrond verklaart, vernietigt zij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk (art. 8:72 lid 1 Awb). Dit betreft in principe het besluit op bezwaar. De rechtbank kan het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit op bezwaar te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van de uitspraak (art. 8:72 lid 4 Awb). Tegen het nieuwe besluit op bezwaar staat rechtstreeks beroep open bij de rechter (art. 7:1 lid 1 sub a Awb). Naast gegrondverklaring van het beroep, kan de rechter eveneens het sanctiebesluit vernietigen om zelf in de zaak te voorzien (art. 8:72 lid 4

226 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24.

227 CRvB 29 november 2001, TAR 2002, 41.

228 CRvB 21 oktober 1999, TAR 2000,1; CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1; CRvB 9 juli 1998, TAR 1998, 148; Michiels 2003, p. 153.

229 CRvB 10 februari 2000, TAR 2000, 48.

Awb).[230] Wanneer er geen gronden zijn voor vernietiging, wordt het beroep ongegrond verklaard.

Vernietiging van het sanctiebesluit

Vernietiging van het sanctiebesluit heeft terugwerkende kracht: niet alleen het besluit, maar ook de rechtsgevolgen daarvan worden vernietigd (art. 8:72 lid 2 Awb). Bij een disciplinair sanctiebesluit heeft de rechterlijke vernietiging van het besluit op bezwaar geen directe rechtsgevolgen, omdat het primaire besluit blijft bestaan. Het bestuursorgaan dient eerst een nieuw besluit op bezwaar te nemen, waarbij het tegemoetkomt aan de uitspraak van de rechter. Wanneer het sanctiebesluit inhoudelijke gebreken vertoonde, kan het alsnog leiden tot gegrondverklaring van het bezwaar en het herroepen van het sanctiebesluit (art. 7:11 Awb). Dit betekent dat het besluit juridisch geacht wordt niet te hebben bestaan. De situatie van voor het sanctiebesluit moet worden hersteld. In geval van het herroepen van een besluit tot onvoorwaardelijk ontslag betekent dit in beginsel dat de betreffende ambtenaar weer in dienst komt. Dit kan onwenselijk zijn, bijvoorbeeld wanneer een ander inmiddels de positie van de ontslagen ambtenaar heeft ingenomen. De kans hierop is vanwege de duur van de gerechtelijke procedure bovendien groot. Om te voorkomen dat in een dergelijke situatie de ambtenaar ook daadwerkelijk weer op zijn oude werkplek moet terugkeren, kan de rechtbank bepalen dat de rechtsgevolgen geheel of gedeeltelijk in stand blijven (art. 8:72 lid 3 Awb). Wel is dan schadevergoeding aan de ambtenaar op zijn plaats indien daarom is verzocht (art. 8:73 lid 1 Awb).

Bij gegrondverklaring van het beroep bepaalt de rechtbank dat de griffierechten van de indiener van het beroep worden vergoed door de rechtspersoon die behoort tot het orgaan waarvan het besluit is vernietigd (art. 8:74 lid 1 Awb). De rechtbank is tevens bevoegd een partij te veroordelen in de kosten die een andere partij in verband met de behandeling van het beroep bij de rechtbank en van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken (art. 8:75 lid 1 Awb). Artikel 8:77 lid 1 Awb vermeldt de elementen van een schriftelijke uitspraak van de rechter.

Vernietiging van een besluit vanwege schending van een formeel rechtsbeginsel betekent dat een proceduregebrek moet worden verholpen. Dit hoeft geen invloed te hebben op de inhoud van het besluit. Als geoordeeld wordt dat de schending van een vormvoorschrift de inhoud van het aangevochten besluit niet heeft beïnvloed, kan het bestuursorgaan of de rechter dit in bezwaar of beroep in stand laten, mits blijkt dat de belangheb-

230 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 627.

benden door het proceduregebrek niet zijn benadeeld (art. 6:22 Awb). Hetzelfde geldt in het geval een sanctiebesluit is genomen door een daartoe onbevoegd orgaan. Indien niet uit te sluiten is dat het wel bevoegde orgaan een ander besluit zou hebben genomen, is dit reden voor vernietiging van het besluit.

Vernietigt de rechter een besluit vanwege schending van een materieel rechtsbeginsel, dan dient het bestuursorgaan inhoudelijk een ander besluit nemen. Zo nam het bevoegd gezag een besluit tot ongeschiktheidsontslag nadat de rechter het besluit tot disciplinair ontslag vanwege strijd met het evenredigheidsbeginsel had vernietigd. Dat het bestuursorgaan de oorspronkelijke ontslagdatum hierbij handhaafde, keurde de rechter niet af. De rechter overwoog daarbij dat de betrokken ambtenaar al sedert geruime tijd vóór de ingangsdatum van het strafontslag geen werkzaamheden voor het korps meer had verricht en het bevoegd gezag na de vernietiging van het strafontslag niet de gerechtvaardigde indruk had doen ontstaan dat het dienstverband hersteld zou worden.[231] Hiermee maakte de rechter een uitzondering op het verbod op terugwerkende kracht van een belastende beschikking.

Schadevergoeding

Een onrechtmatig sanctiebesluit heeft de betreffende ambtenaar onterecht in zijn belangen geschaad. Het ligt dan ook voor de hand dat vernietiging van een dergelijk besluit leidt tot de vraag of schadevergoeding op zijn plaats is. De rechter kan op verzoek van de ambtenaar het bestuursorgaan veroordelen tot vergoeding van de geleden schade (art. 8:73 Awb). Een andere manier om tot schadevergoeding te komen is dat de ambtenaar een 'zuiver schadebesluit' uitlokt, dat wil zeggen dat hij rechtstreeks het bestuursorgaan verzoekt tot vergoeden van de geleden schade. Het bestuursorgaan neemt hierop een appellabel besluit, dat de ambtenaar in rechte kan aanvechten. De CRvB heeft geoordeeld dat "vernietiging van het strafontslag betekent dat het betreffende besluit als een onrechtmatige daad moet worden aangemerkt, waarbij de schuld van de besluitgever gegeven is en in beginsel tot vergoeding van schade verplicht." Het is aan de ontslagen ambtenaar om aannemelijk te maken dat hij schade heeft geleden die het gevolg is van het vernietigde ontslagbesluit.[232] Ook als de ambtenaar verzuimt beroep in te stellen bij de bestuursrechter tegen een zuiver schadebe-

231 CRvB 16 augustus 2001, TAR 2001, 155.

232 CRvB 16 augustus 2001, TAR 2001, 155.

sluit, staat de weg open een civielrechtelijke vordering tot schadevergoeding in te dienen.[233]

Hoger beroep

Het instellen van hoger beroep heeft geen schorsende werking. In een ontslagzaak kan het bestuursorgaan baat hebben bij het schorsen van de uitspraak van de rechtbank, om te voorkomen dat het de betreffende ambtenaar opnieuw in dienst moet nemen. Het bestuursorgaan kan de voorzieningenrechter van de CRvB verzoeken een voorlopige voorziening te treffen, inhoudende dat de werking van de aangevallen uitspraak wordt geschorst totdat op het hoger beroep door de Raad zal zijn beslist (art. 8:81 lid 1 Awb). Wanneer de president op basis van een oppervlakkige beoordeling van het plichtsverzuim voorshands er niet zeker van is dat het sanctiebesluit in stand blijft, kan hij de werking van de aangevallen uitspraak schorsen met de bepaling dat het bestuursorgaan de ambtenaar maandelijks een bedrag betaalt totdat de Raad in de hoofdzaak uitspraak heeft gedaan.

Een rigide interpretatie van het trechtermodel verhindert de partijen in hoger beroep zowel nieuwe feiten en bewijs als nieuwe gronden en vorderingen naar voren te brengen. Anders dan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert de CRvB echter een soepele interpretatie van dit model.[234] Bij de CRvB staat een ruime herkansing voorop. Aanvulling in hoger beroep door het bestuursorgaan op het in eerste aanleg geleverde bewijs accepteert de Raad op basis van het volgende argument: "Een van de doeleinden van het hoger beroep is nu juist om partijen de gelegenheid te bieden hun stellingen nader te onderbouwen indien de eerste rechter de feitelijke grondslag daarvan te mager heeft geoordeeld."[235] De CRvB ziet evenmin beletsel voor de ambtenaar om in hoger beroep zijn grieven aan te vullen, mits hij deze tijdig kenbaar maakt aan de Raad, de ambtenaar niet buiten de grenzen van het geschil treedt en de gedaagde partij in de gelegenheid is geweest gemotiveerd op de grieven te reageren. Daarnaast mag niet de indruk ontstaan dat appellant "in een eerdere fase er welbewust van heeft afgezien bepaalde (mogelijke) gebreken van het bestreden besluit aan de orde te stellen."[236]

233 HR 17 december 1999, AB 2000, 89 en HR 15 november 2002, AB 2003, 95 (m.nt. PvB).

234 Widdershoven e.a. 2001, p. 77, p. 138.

235 CRvB 6 december 1990, TAR 1991, 36.

236 CRvB 16 oktober 1998, AB 1999, 48; CRvB 14 oktober 1999, TAR 1999, 155.

4.5.4 De rechterlijke beoordeling van het bewijs

Een disciplinair sanctiebesluit is alleen gerechtvaardigd wanneer een ambtenaar zich schuldig heeft gemaakt aan plichtsverzuim. Het bevoegd gezag moet het bewijs hiervoor leveren. In de bezwaarfase beoordeelt het zelf of het bewijs toereikend en toelaatbaar is. De rechterlijke beoordeling van het bewijs van het plichtsverzuim verdient nadere aandacht, omdat zich hierbij belangwekkende vraagstukken voordoen, met name met het oog op de rechtspositie van de betrokkene. De beoordeling richt zich op de toelaatbaarheid van het bewijs. Voorafgaande aan de behandeling van dit aspect, worden het vrije bewijsstelsel, de omvang van de bewijsmiddelen, de bewijsvergaring en de bewijslast behandeld.

Vrij bewijsstelsel

Kenmerkend voor het bestuursprocesrecht is het vrije bewijsstelsel, waarmee wordt bedoeld dat er geen materiële regels zijn die de toelaatbaarheid en de bewijskracht van bewijsmiddelen bepalen.[237] Dit betekent dat het bestuursorgaan over een grote vrijheid beschikt in de keuze van bewijsmiddelen. De rechter is vervolgens vrij in het beoordelen van de toelaatbaarheid en de overtuigingskracht van de bewijsmiddelen, dit is de bewijswaardering. In beginsel zijn alle bewijsmiddelen toegestaan. Het is echter niet zo dat de bewijsvoering in het geheel niet genormeerd is. De rechter toetst de bewijsvoering zowel aan de beginselen van behoorlijke rechtspleging als aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waarbij het zorgvuldigheidsbeginsel een belangrijke plaats inneemt.[238] Verder wordt het bestuursorgaan bij de bewijsgaring beperkt door de werking van de grondrechten en de strafbaarstellingen in het Wetboek van Strafrecht. De Awb bevat wel regels van formeel bewijsrecht, zoals de artikelen 7:8 en 8:60 lid 4 Awb over het meebrengen van getuigen en deskundigen door partijen bij de behandeling van een bezwaar- of beroepschrift.

De rechter bepaalt zelf hoe overtuigend het bewijs moet zijn. “In het bestuursrecht geldt als algemene norm dat het aangeleverde bewijs een redelijke mate van zekerheid dient te verschaffen (aannemelijk maken).”[239] Ten aanzien van een sanctiebesluit wordt, vanwege de negatieve gevolgen voor de rechtspositie van de ambtenaar, een hogere mate van zekerheid geëist.[240]

---

237 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 529; Hartmann 1998, p. 182 e.v.

238 Embregts 1999.

239 Simon 1999, p. 27.

240 Schreuder-Vlasblom 1998, p. 119.

Een vereiste voor disciplinaire bestraffing is dat op grond van "deugdelijk vastgestelde gegevens de overtuiging is verkregen dat de betreffende ambtenaar zich aan de hem verweten gedragingen heeft schuldig gemaakt."[241] Het criterium van de overtuiging neigt naar de beoordelingsmaatstaf die in het strafrecht wordt gehanteerd.[242] De rechter kan de lat van de vereiste zekerheid zo hoog leggen, dat hij niet alleen verlangt dat de lezing van de ambtenaar die de feiten zoals geschetst door het bestuursorgaan betwist minder aannemelijk is, maar tevens dat die lezing is uitgesloten.[243] Ook als de rechter de lezing van de ambtenaar weinig geloofwaardig acht, kan deze toch zoveel twijfel zaaien dat de feiten zoals geschetst door het bestuursorgaan niet bewezen kunnen worden geacht.[244] Deze opstelling benadert het bij de beoordeling van punitieve sancties geldende beginsel van *in dubio pro reo*, dat inhoudt dat de rechter twijfel omtrent de juistheid van de feiten die de normovertreding bepalen in het voordeel van de betrokkene uitlegt. Dit beginsel vloeit voort uit de onschuldpraesumptie die is neergelegd in artikel 6 lid 2 EVRM.

Het staat de rechter vrij zelf de bewijskracht van een bewijsmiddel te bepalen. Aan het ene bewijsmiddel kan meer waarde worden toegekend dan aan het andere. De bewijskracht wordt bepaald door de betrouwbaarheid van het bewijs. De rechter komt zelfstandig tot een oordeel over de betrouwbaarheid van het materiaal.

Het vrije bewijsstelsel houdt verder in dat de bestuursrechter niet gebonden is aan het bewijsoordeel van rechters van andere rechtsgebieden (de theorie van de gescheiden werelden). Wanneer de strafrechter niet tot een bewezenverklaring van een strafbaar feit komt, betekent dit geenszins dat de bestuursrechter eenzelfde oordeel velt over plichtsverzuim dat betrekking heeft op dezelfde feiten.[245] Ten eerste omdat het tuchtrecht geen delictsomschrijvingen kent, maar een open norm. Zo kunnen feiten die geen diefstal in strafrechtelijke zin opleveren en tot vrijspraak leiden, toch duiden op onprofessioneel gedrag dat een politieambtenaar is aan te rekenen.[246] Ten tweede gelden "in het ambtenarentuchtrecht niet de in het strafrecht van

241 CRvB 14 oktober 1999, TAR 1999, 155; CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (m.nt. De Vos).

242 Hartmann 1999, p. 222.

243 CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (m.nt. De Vos).

244 CRvB 7 november 2002, TAR 2003, 74.

245 CRvB 2 januari 1990, TAR 1990, 51; CRvB 14 mei 1992, TAR 1992, 148; Ambtenarengerecht 's-Hertogenbosch 22 juni 1992, TAR 1992, 193 (m.nt. Rogier); CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24; CRvB 7 november 2002, TAR 2003, 74.

246 CRvB 7 november 2002, TAR 2003, 74.

toepassing zijnde zeer strikte bewijsregels."[247] Anderzijds ligt het voor de hand dat de bestuursrechter zich zal refereren aan een bewezenverklaring van de strafrechter, maar dan alleen voor wat betreft het feitencomplex waarover deze zich heeft uitgesproken.[248] De kans is groot dat het plichtsverzuim meer feiten omvat dan alleen de strafrechtelijk relevante feiten. Bovendien ontslaat een strafrechtelijke bewezenverklaring het bestuursorgaan niet van de plicht te komen tot een zelfstandige beoordeling van de feiten.[249]

Omvang van de rechterlijke beoordeling

Hoe actief stelt de rechter zich op met betrekking tot het achterhalen van de materiële waarheid? Uit de wettelijke mogelijkheid voor de rechtbank om ambtshalve de rechtsgronden en de feiten aan te vullen (art. 8:69 lid 2 en 3 Awb) kan worden opgemaakt dat de procedure in het bestuursrecht is gericht op het vaststellen van de materiële waarheid. De wetgever had hiermee de rechtsbescherming van de burger ten opzichte van een machtig bestuursapparaat op het oog.[250] Toch blijkt de rechter zich minder actief op te stellen dan deze wettelijke bepaling doet vermoeden. Schreuder-Vlasblom beschrijft de ontwikkeling van een bestuursrechter met een actieve opstelling wat betreft de feitenvaststelling tot een rechter die zich voornamelijk richt op het beslechten van een geschil tussen het bestuursorgaan en de burger, waarbij hij niet buiten het onderwerp van het geschil treedt.[251] Dit betekent dat de rechter alleen het bewijs toetst wanneer dit wordt aangevochten door de ambtenaar. De ambtenaar zal dus schending van het zorgvuldigheidsbeginsel vanwege onrechtmatig bewijs moeten aanvoeren, om een rechterlijke toetsing te bereiken. Wanneer de ambtenaar de feiten en de verwijtbaarheid van het plichtsverzuim zoals gesteld door het bestuursorgaan niet betwist, zal de rechter zich in beginsel niet uitlaten over de bewijsvoering. Hij gaat dus uit van de formele waarheid die de partijen aanvaarden. Dit betekent echter niet dat hij zijn oordeel moet baseren op door de partijen gepresenteerde of aanvaarde aperte onjuistheden.[252] De rechter heeft de vrijheid in zo'n geval de bewijsvoering ambtshalve te toetsen.

---

247 CRvB 14 oktober 1999, TAR 1999, 155.

248 CRvB 28 april 1994, TAR 1994, 143; Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 531.

249 Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 499.

250 Simon 1999.

251 Schreuder-Vlasblom 1998.

252 Simon 1999.

Geen toetsing van toelaatbaarheid transcripties geluidsband
Zo liet de CRvB het achterwege de toelaatbaarheid van de transcripties van heimelijk opgenomen geluidsbanden als bewijs voor plichtsverzuim te toetsen, aangezien de betreffende ambtenaar de inhoud daarvan in rechte erkende. Gezien het kritische geluid dat de Raad niettemin liet horen, was er goede reden aan te nemen dat de Raad de bewijsvergaring in strijd zou hebben geacht met het zorgvuldigheidsbeginsel.[253] De vraag kan gesteld worden of het niet opportuun ware geweest dat de CRvB ten aanzien van een dergelijk belangwekkend onderwerp de rechtsgronden ambtshalve zou hebben aangevuld (art. 8:69 lid 2 Awb). Mogelijk speelde mee dat de CRvB ook met inachtneming van de transcripties, het bewijs niet overtuigend achtte.

Bewijslast

Uit de actieve onderzoeksplicht van artikel 3:2 Awb vloeit voort dat het bestuursorgaan gehouden is om het bewijs aan te voeren voor de feitelijke grondslag van het plichtsverzuim. Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB is het voor het in stand kunnen blijven van het sanctiebesluit indien het plichtsverzuim bestaat uit meerdere gedragingen, niet vereist dat alle gedragingen komen vast te staan. Voorwaarde is wel dat de gedragingen die wel zijn bewezen voldoende feitelijke grondslag bieden voor het sanctiebesluit.[254] Als de door de betrokken ambtenaar erkende gedragingen het sanctiebesluit reeds kunnen dragen, staat het de Raad vrij de overige verweten gedragingen buiten beschouwing te laten voor de beoordeling van de evenredigheid van de sanctie.[255]

Het bestuursorgaan dient niet alleen het plichtsverzuim feitelijk te onderbouwen, maar tevens andere feiten aannemelijk te maken die voor het vormen van een oordeel belangrijk zijn.[256] Hierbij gaat het primair om de verwijtbaarheid van de betrokkene, het oogmerk waarmee het plichtsverzuim is gepleegd[257] en de vraag of de overtreden norm de betrokkene bekend was of bekend verondersteld mocht worden. Van secundair belang zijn gegevens omtrent de reputatie en de staat van dienst van de betrokkene en eventuele bijzondere persoonlijke omstandigheden. De feiten moeten het sanctiebesluit kunnen dragen. Van het bevoegd gezag hoeft niet gevergd te

253 CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (m.nt. De Vos).
254 CRvB 31 maart 1994, TAR 1994, 121.
255 CRvB 14 maart 1996, TAR 1996, 92.
256 Schreuder-Vlasblom 1998, p. 104.
257 CRvB 23 september 1993, TAR 1993, 225 (m.nt. Bosman). De Centrale Raad bepaalde in deze zaak dat voor het bewijzen van frauduleus handelen zal moeten worden aangetoond dat het handelen van de betrokken ambtenaar bewust en op eigen verrijking gericht is geweest.

worden verzachtende omstandigheden aan te voeren met betrekking tot de gegevens van secundair belang. De ambtenaar kan deze zelf aandragen, bijvoorbeeld in zijn zienswijze dan wel zijn verantwoording. Het bevoegd gezag dient deze gegevens vervolgens in zijn motivering te betrekken.

De vraag of het onderzoek van het bestuursorgaan volledig is, beoordeelt de rechter aan de hand van het criterium van de terughoudende redelijkheidstoets, te weten "of het bestuursorgaan in redelijkheid mag menen dat het onderzoek naar de feiten en belangen in zoverre juist en volledig is, dat daarop de betreffende beslissing mag worden genomen."[258] De rechter is niet vrij om te bepalen welke feiten bewezen moeten worden, ook al kan hij ingevolge artikel 8:69 lid 3 Awb ambtshalve de feiten aanvullen. Hij is wel degelijk begrensd in zijn toetsing door de omvang van het besluit. Alleen de gegevens waarop het besluit rust en die in het besluit worden genoemd, moeten worden aangetoond. Het staat de rechter evenmin vrij feiten toe te voegen aan de grondslag van het sanctiebesluit. Gedragingen die de rechter voldoende aangetoond en ook laakbaar acht, maar die het bestuursorgaan niet heeft opgenomen in de 'telastelegging', kunnen niet bij de beoordeling van de evenredigheid van het sanctiebesluit worden betrokken.[259]

Bewijslast houdt een bewijsrisico in:[260] Als het bevoegd gezag het sanctiebesluit onvoldoende met feiten kan staven, bestaat het risico dat de rechter in het voordeel van de ambtenaar beslist. Het staat de politieambtenaar vrij de aantijgingen van plichtsverzuim in twijfel te trekken, waarop het aan het bevoegd gezag is de twijfel bij de rechter weg te nemen. Maar als de rechter van oordeel is dat het bevoegd gezag voldoende heeft voorzien in zijn plicht tot bewijsvoering, dan is het aan de ambtenaar alsnog de onjuistheid van de gegevens duidelijk te maken.[261] Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat hij medische rapporten overlegt waaruit een andere conclusie voortvloeit over de toerekenbaarheid van het plichtsverzuim dan het oordeel van het bevoegd gezag. Wanneer de ambtenaar de door het bevoegd gezag aangedragen feiten wel betwist maar niet met tegenbewijs komt, mag de rechter uitgaan van de naar zijn oordeel voldoende door het bestuursorgaan bewezen feiten.[262]

---

258 Hartmann 1998, p. 56.

259 CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (m.nt. De Vos).

260 Hartmann 1998, p. 188.

261 Schreuder-Vlasblom 1998, p. 112.

262 CRvB 1 november 2001, TAR 2002, 24.

Bewijsvergaring

In paragraaf 4.3.2 zijn de meest belangrijke bewijsmiddelen genoemd die een rol kunnen spelen in een tuchtrechtelijke procedure: bedrijfsinformatie, de verklaring van de betrokken ambtenaar, getuigenverklaringen, deskundigenverklaringen. Ook een eventueel aanwezig strafrechtelijk proces-verbaal kan als bewijs dienen voor plichtsverzuim. In deze studie wordt in navolging van Hartmann onderscheid gemaakt tussen *bewijsvergaring*, waaronder wordt verstaan: het verzamelen van feiten in de vorm van mondelinge of schriftelijke informatie en/of stoffelijk materiaal en *bewijslevering*, dat is het aanleveren van de informatie of het materiaal. De bewijsvergaring vindt plaats voorafgaande aan de sanctieoplegging, terwijl de bewijslevering in de bezwaar- en beroepsfase plaatsvindt.[263]

Bij de bewijsvergaring dient het bestuursorgaan rekening te houden met de werking van de grondrechten die de ambtenaar beschermen, in het bijzonder met het recht op eerbiediging van persoonlijke levenssfeer (art. 10 Grondwet), het recht op onaantastbaarheid van het lichaam (art. 11 Grondwet) en het briefgeheim (art. 13 Grondwet). Op grondrechten kan alleen op basis van een wettelijke grondslag inbreuk worden gemaakt. Verder is het bestuursorgaan gebonden aan de werking van de grondrechten die de ambtenaar beschermen, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de beginselen van behoorlijke rechtspleging.[264] Embregts gaat dan ook uit van drie categorieën van onrechtmatige bewijsvergaring in het bestuursrecht: ten eerste het niet in acht nemen van bijzondere voorschriften voor handhaving in het kader van toezicht (deze is voor het tuchtrecht niet relevant); ten tweede het schenden van een grondrecht zonder wettelijke basis (legaliteitsbeginsel); ten derde het niet in acht nemen van beginselen van behoorlijk bestuur.[265]

Uit het zorgvuldigheidsbeginsel vloeit voort dat het bewijs op zorgvuldige en deugdelijke wijze moet worden verzameld. Het bestuursorgaan dient de bewijsvergaring duidelijk te kunnen maken.[266] De feiten die als grondslag dienen voor het sanctiebesluit moet het dus op controleerbare wijze vastleggen.[267] Bij het zorgvuldigheidsoordeel kan een rol spelen of het bestuursorgaan een strafbaar feit heeft gepleegd bij het verzamelen van het bewijs.[268] De CRvB formuleerde het aldus: “De overtuiging dat er sprake is

263 Hartmann 1998, p. 9-10.
264 Embregts 1999, p. 4.
265 Embregts 2003, p. 51 e.v.
266 Nijhuis 1998, p. 315.
267 Hartmann 1998, p. 58.
268 Buruma in noot bij HR 1 juni 1999, AA 2000, 49.

van plichtsverzuim zal de rechter moeten ontlenen aan deugdelijk vastgestelde gegevens die aan het bestuursorgaan ter beschikking hebben gestaan bij het nemen van het strafbesluit."[269]

Uit de rechtspraak van de CRvB is op te maken dat een zorgvuldig onderzoek naar plichtsverzuim gericht is op waarheidsvinding. Een onderzoek dat meer gericht is op voor de ambtenaar belastende dan ontlastende verklaringen voldoet daar niet aan. Een schriftelijke verslaglegging van het onderzoek is geen voldoende waarborg voor het oordeel 'deugdelijk vastgesteld'. De rechter kijkt ook naar kwalificatie van de onderzoekers, zeker wanneer het bevoegd gezag zich zonder meer achter de conclusies van het rapport heeft geschaard.[270] Feiten die zijn gebleken uit verklaringen van de ambtenaar en zijn familieleden afgelegd tegenover de Rijksrecherche worden geacht deugdelijk te zijn vastgesteld.[271] Onderzoek door de Rijksrecherche dat is opgestart op instigatie van het bevoegd gezag, kan zowel het strafrechtelijke als het disciplinaire doel dienen.[272]

Naar analogie van het voorschrift dat de toezichthouder slechts van zijn speciale bevoegdheden gebruikmaakt voorzover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is (art. 5:13 Awb), kan gezegd worden dat zorgvuldige bewijsvergaring proportioneel moet zijn. Dit betekent dat het bestuursorgaan geen methode tot bewijsvergaring mag toepassen die meer dan noodzakelijk ingrijpt in de rechten van de betrokken ambtenaar.

Wanneer het besluit niet berust op een zorgvuldig waarheidsonderzoek naar plichtsverzuim of er ten onrechte grondrechten zijn geschonden, komt de rechter tot het oordeel dat er sprake is van onrechtmatige bewijsgaring. Vervolgens buigt hij zich over de vraag of het onrechtmatig verkregen bewijs ook ontoelaatbaar is. De toelaatbaarheid van het bewijs komt hierna aan de orde. Een andere consequentie kan zijn dat de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel wordt verdisconteerd in de zwaarte van de sanctie. De betrokkene kan eveneens financieel gecompenseerd worden door het toekennen van schadevergoeding ex artikel 8:73 Awb.

De toelaatbaarheid van het bewijs

Voor de uitkomst van de procedure is het onrechtmatigheidsoordeel van de bewijsgaring van minder belang dan de vraag of de rechter aan dit oordeel

269 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92; ook b.v. CRvB 23 september 1993, TAR 1993, 225 (m.nt. Bosman).

270 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

271 CRvB 16 oktober 1997, TAR 1998, 1.

272 CRvB 14 oktober 1999, TAR 1999, 155.

consequenties verbindt.[273] Dit is de vraag naar de toelaatbaarheid van het bewijs, waaronder wordt verstaan de geoorloofdheid om te kunnen dienen als grondslag voor de vaststelling van de juistheid van de feiten. De beoordeling richt zich daarbij op de behoorlijkheid van de bewijsvergaring en de behoorlijkheid van de bewijslevering.[274] Voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van het bewijs is het voor de bestuursrechter irrelevant in welke procedure het bewijs is verkregen. Het is het bestuursorgaan dus toegestaan bewijs te leveren dat tijdens een strafrechtelijk onderzoek is verzameld. Ook kan hetgeen de ambtenaar ter terechtzitting voor de strafrechter verklaart als bewijs dienen.[275]

Het uitgangspunt in het bestuursrecht is dat er geen rechtsregel bestaat die ieder gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs in het bestuursrecht verbiedt, of dit nu strafrechtelijk bewijs is of niet.[276] Het veel besproken arrest van de Hoge Raad uit 1992 op het terrein van het belastingrecht heeft de huidige bewijsuitsluitingsdoctrine in het bestuursrecht voortgebracht. Deze is gestoeld op de volgende drie voorwaarden voor uitsluiting van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs: er dient een causaal verband te zijn tussen het onrechtmatige overheidsoptreden en het verkregen bewijsmateriaal (causaliteit); het materiaal moet jegens de belanghebbende onrechtmatig zijn verkregen (relativiteit); het gebruik van het materiaal is in strijd met enig algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel. Ook als aan deze voorwaarden is voldaan, is het gebruik van onrechtmatig verkregen bewijs toch toegestaan als het ook via rechtmatige weg zou kunnen zijn verkregen. Het materiaal mag alleen niet worden gebruikt wanneer het op een wijze is verkregen die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat het gebruik van het bewijs onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.[277] Deze beginselen zijn ook van toepassing op bewijs dat in een bestuursrechtelijke procedure is vergaard.[278] In het ambtenarenrecht kan bewijsmateriaal worden uitgesloten wanneer bij de verkrijging hiervan zodanig fundamentele rechten van de betrokkene zijn geschaad, dat dit buiten beschouwing moet worden gelaten.[279] Bewijs werd bijvoorbeeld uitgesloten dat afkomstig was van onderzoek waarbij zonder

273 Embregts 2003, p. 45.
274 Hartmann 1998, p. 192.
275 CRvB 23 november 2000, TAR 2001, 4.
276 Embregts 1999, p. 4.
277 Hoge Raad 1 juli 1992, NJ 1994, 621.
278 Embregts 2003, p. 270, p. 282.
279 CRvB 22 november 1991, RSV 1992, 199.

goede reden een groot aantal personen tot in detail werd gehoord over de privé-relaties van de betrokkene.[280]

Embregts betoogt dat aan het 'zozeer indruist'-criterium is voldaan wanneer het OM in een strafproces vanwege de onrechtmatige verkrijging van het bewijs niet-ontvankelijk is verklaard.[281] Een dergelijk criterium is tevens te vinden in het arbeidsrecht, waar de rechter informatie buiten beschouwing laat als dit zozeer in strijd is met hetgeen van een goed werkgever verlangd wordt dat de inhoud ervan genegeerd behoort te worden.[282] Dit kan bijvoorbeeld gaan om informatie die door verborgen camera's is verkregen.[283] Bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van het bewijs worden het belang van de werknemer om niet aan al te vergaande maatregelen van zijn werkgever te worden blootgesteld en het belang van de werkgever bij het achterhalen van de waarheid tegen elkaar afgewogen.

Onrechtmatige bewijsvergaring of bewijslevering kan, als aan bovenstaande voorwaarden is voldaan, leiden tot het oordeel dat het bewijs ontoelaatbaar is en niet mag dienen als grondslag voor het sanctiebesluit (bewijsuitsluiting). Dit kan tot gevolg hebben dat de feitelijke grondslag voor de aantijging van plichtsverzuim niet meer toereikend is zodat het sanctiebesluit geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Vernietiging vanwege onvoldoende bewijs voor plichtsverzuim is aan te merken als vernietiging vanwege schending van het formeel zorgvuldigheidsbeginsel. Deze tekortkoming kan in beginsel worden gerepareerd door het verrichten van beter feitenonderzoek.

De toelaatbaarheid van bewijs spitst zich in het politietuchtrecht toe op de volgende twee vragen: Komt de ambtenaar in een disciplinaire procedure zwijgrecht toe? Mag een proces-verbaal of een geweldsrapport waarin de politieambtenaar op straffe van meineed verplicht is naar waarheid te

---

280 CRvB 12 april 2001, TAR 2001, 92.

281 Dat een uitspraak van de rechtbank Arnhem dit tegenspreekt, hoeft aan de algemene geldigheid van het standpunt niet af te doen. In de strafzaak tegen de ambtenaar was het OM vanwege het toepassen van onrechtmatige opsporingsmiddelen niet ontvankelijk verklaard. Het ging hierbij om het aftappen van via *textlite*-apparatuur verzonden berichten, hetgeen op dat moment nog niet bij wet was geregeld. Aan het oordeel van de rechtbank dat het bewijs evenwel toelaatbaar was, droeg bij dat een wetswijziging inmiddels de opsporingsmethode in kwestie had gelegaliseerd. Daarbij overwoog de Raad dat er veel op andere wijze verkregen bewijs aanwezig was die de telastegelegde feiten staafden en dat alleen de verklaringen van de betrokkene buiten het kader van het strafrecht om reeds voldoende waren voor de conclusie dat de betrokkene niet bij de politie te handhaven zou zijn (rechtbank Arnhem 6 februari 1996, TAR 1996, 104).

282 Verhulp 1999.

283 HR 5 maart 1999, JAR 1999, 74.

verklaren als bewijs worden gebruikt? Deze vragen worden hieronder behandeld. Vervolgens komen enkele bijzondere bewijsmiddelen aan de orde die in de jurisprudentie de vraag naar de toelaatbaarheid van het bewijs hebben opgeworpen, te weten: heimelijk opgenomen bandopnamen, anonieme getuigenverklaringen, (video)observatie en vertrouwelijke communicatie.

Komt de politieambtenaar zwijgrecht toe?

In de praktijk bestaat er nogal wat onduidelijkheid over de vraag of de ambtenaar die ter voorbereiding van een sanctiebesluit wordt gehoord, aanspraak kan maken op een zwijgrecht. Dit blijkt onder meer uit de disciplinaire procedurebeschrijvingen van de korpsen (hoofdstuk 5). Het vertrekpunt voor de beantwoording van deze vraag is dat er in het algemeen een verantwoordingsplicht rust op de politieambtenaar om openheid van zaken te geven jegens zijn superieuren over de wijze waarop hij zijn functie uitoefent, maar ook over andere gegevens die van belang zijn voor zijn betrouwbaarheid en het aanzien van de politie. De rechter kent een transparante houding jegens meerderen een groot belang toe, zo bleek uit jurisprudentieonderzoek (zie paragraaf 3.4.3). Bovendien heeft de ambtenaar een wettelijke rapportageplicht ten aanzien van de uitoefening van uitsluitend aan politieambtenaren toegekende taken en (gewelds)bevoegdheden. De wet verplicht hem een proces-verbaal op te maken van hetgeen tot opsporing is verricht, dat de ambtenaar op zijn ambtseed persoonlijk opmaakt, dagtekent en ondertekent (artt. 152 en153 Sv). Het proces-verbaal moet naar waarheid worden opgemaakt, op straffe van het plegen van meineed (art. 207 Sr). Tevens geldt er een meldingsplicht specifiek voor geweldsgebruik door de politie (art. 17 e.v. Ambtsinstructie). De rapportageplicht maakt het politieoptreden (rechterlijk) controleerbaar en corrigeerbaar en is een "logische consequentie van het uitoefenen van de sterke arm-functie en het geweldsmonopolie van de overheid".[284] Een politieambtenaar die een proces-verbaal of geweldsrapport in strijd met de waarheid opmaakt, pleegt zowel meineed als plichtsverzuim.[285] Degene die niet of slechts ten dele voldoet aan zijn meldingsplicht maakt zich eveneens schuldig aan plichtsverzuim.[286]

284 Timmer, Naeyé en Van der Steeg 1996, p. 70.

285 CRvB 14 maart 1989, TAR 1989, 102.

286 Nota van Toelichting bij de Ambtsinstructie 1994.

Nemo tenetur

Wettelijk is er geen *nemo tenetur*-beginsel vastgelegd voor de politieambtenaar als subject in een tuchtrechtelijke procedure, noch in de vorm van een zwijgrecht, noch als recht om niet te worden gedwongen om anderszins mee te werken aan de eigen sanctieoplegging. Als de ambtenaar niettemin een beroep zou toekomen op een zwijgrecht, zou dat moeten voortkomen uit het EVRM of uit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In artikel 6 lid 2 EVRM is de onschuld-praesumptie vastgelegd, dat wil zeggen het beginsel dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan. Dit beginsel is echter alleen van toepassing op personen tegen wie strafvervolging in ruime zin is ingesteld. Het EHRM heeft in verschillende uitspraken (Funke, Murray, Saunders, Serves) geoordeeld dat het nemo tenetur-beginsel voortvloeit uit het recht op een eerlijk proces en de onschuld-praesumptie, echter alleen voorzover er een criminal charge is ingesteld. Aangezien een tuchtrechtelijke procedure niet als strafvervolging in de zin van het EVRM is op te vatten, is het nemo tenetur-beginsel niet direct langs die weg toepasbaar. Op voorhand is niet uitgesloten dat het zorgvuldigheidsbeginsel in concrete situaties kan betekenen dat een ambtenaar niet gehouden kan worden naar waarheid te verklaren, maar op voorhand is een algemene regel in die zin niet vast te stellen.

Opvatting van de rechter

De jurisprudentie van de CRvB wijst in de richting van het bestaan van een zwijgrecht voor de ambtenaar in een tuchtrechtelijke procedure. In een uitspraak uit 1991 liet de CRvB zich voor het eerst duidelijk uit ten faveure van een zwijgrecht 'onder omstandigheden' in het tuchtrecht.[287] Een klacht tegen een agent vanwege disproportioneel geweldsgebruik vormde aanleiding voor een voornemen tot een sanctiebesluit. Bij het verantwoordingsgesprek ontbrak een beschrijving van de verweten gedragingen. Het belang van een dergelijke beschrijving is naar het oordeel van de CRvB gelegen in "de omstandigheid dat verklaringen van betrokkene bij een 'onbepaalde' verantwoording gebruikt zouden kunnen worden ter (nadere) vaststelling van hetgeen als plichtsverzuim wordt aangemerkt, zodat de verantwoording het karakter van waarborg van zorgvuldige bejegening verliest." Hieruit kan begrepen worden dat de Raad vindt dat hetgeen de ambtenaar naar voren brengt tijdens de verantwoording niet als bewijs mag worden gebruikt, of in ieder geval moet worden voorkomen dat de ambtenaar nog in die fase nieuw bewijsmateriaal aanlevert. Het feitencomplex dat als plichtsverzuim

287 CRvB 12 maart 1991, TAR 1991, 104 (m.nt. Rogier en De Vos).

wordt bestempeld, moet in die fase bewijstechnisch rond zijn. De ambtenaar krijgt met de verantwoording de gelegenheid eventuele beweegredenen of rechtvaardigingsgronden aan te voeren voor het verweten plichtsverzuim of zich uit te laten over de zwaarte van de sanctie. Dit bevestigde de CRvB in een uitspraak in 1992, waarin hij naar voren bracht dat een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen het onderzoek naar en de vaststelling van de relevante feiten enerzijds en de beantwoording van de vraag of de gedragingen van de ambtenaar hem als plichtsverzuim kunnen worden verweten en welke maatregel eventueel behoort te worden opgelegd anderzijds. De verantwoording vormt onderdeel van de tweede en niet van de eerste door de CRvB onderscheiden fase.[288]

In de uitspraak uit 1991 formuleerde de CRvB vervolgens klip en klaar dat "voor het disciplinaire ambtenarenrecht als uitgangspunt [geldt] dat de ambtenaar niet buiten zijn wil dan wel langs indirecte weg wordt gebracht in een situatie dat hij moet meewerken aan zijn eigen disciplinaire bestraffing." Aangezien de CRvB het nemo tenetur-beginsel niet eerder op het ambtenarentuchtrecht had toegepast en dit ook in de literatuur nog niet zo duidelijk was gesteld, rijst de vraag waaraan de Raad het beginsel ontleende. Het ligt voor de hand dat hij zich heeft laten inspireren door het EVRM. De jurisprudentie ten aanzien van de inhoud van het criminal charge-begrip was toen nog minder uitgekristalliseerd, waardoor artikel 6 EVRM mogelijk breder werd toegepast. De Raad vervolgde dat ter waarborging van deze zorgvuldige bejegening het "onder omstandigheden aangewezen [kan] zijn dat, wanneer een enigszins bepaalde beschrijving van hetgeen aan betrokkene verweten wordt niet mogelijk is, betrokkene voorafgaande aan de verantwoording erop gewezen wordt dat hij niet verplicht is tot antwoorden en dat hiervan in het proces-verbaal melding wordt gemaakt." Het ontbreken van een 'telastelegging' achtte de Raad in casu zodanig ernstig dat reeds om die reden het sanctiebesluit wegens strijdigheid met het zorgvuldigheidsbeginsel niet in stand kon blijven.

Volgens de lezing van de CRvB is het bevoegd gezag dus gehouden de cautie te geven wanneer een ambtenaar in reactie op een voornemen tot een sanctiebesluit de gelegenheid krijgt zich te verantwoorden, terwijl het plichtsverzuim niet duidelijk is omschreven. Het lijkt erop dat de Raad de ambtenaar tegen zichzelf wenste te beschermen, vanuit het idee dat het ontbreken van een omschrijving van plichtsverzuim zou uitnodigen tot het afleggen van een verklaring met bewijswaarde. Waarschijnlijk is de achterliggende reden dat de Raad van mening is dat de verantwoordingsprocedure

288 CRvB 14 mei 1992, TAR 1992, 146.

niet bedoeld is om bewijsmateriaal te vergaren, maar dat dit tijdens een ander onderhoud moet plaatsvinden. De cautieplicht geldt nog alleen 'onder omstandigheden' bij de verantwoording. Met precies dezelfde redenering vernietigde de CRvB enkele maanden later nog eens het sanctiebesluit in een vergelijkbare casus.[289]

Toepassing van het nemo tenetur-beginsel

Enkele jaren later paste de rechtbank het nemo tenetur-beginsel toe op een andersoortige verklaring van de betrokken ambtenaar.[290] Een aanhouding met geweld had geleid tot een klacht en een intern onderzoek. Nadat het intern onderzoek was opgestart, werd de betrokkene gevraagd ten behoeve van een evaluatie van de aanhouding een verklaring onder ambtsbelofte op te stellen omtrent de gebeurtenissen. Deze verklaring riep twijfels op omtrent de juistheid ervan, wat leidde tot een strafrechtelijk onderzoek en een aanvullend disciplinair onderzoek terzake van meineed. De onjuistheid van de verklaring werd tevens ten grondslag gelegd aan het plichtsverzuim en de sanctie van voorwaardelijk ontslag. De rechtbank oordeelde dat onvoldoende vast stond dat de betrokkene ten tijde van het opmaken van zijn verklaring wist dat deze verklaring een rol zou (kunnen) spelen bij beantwoording van de vraag of hij zich schuldig had gemaakt aan plichtsverzuim. Het gebruikmaken van deze verklaring ten behoeve van het vaststellen van het plichtsverzuim achtte de rechtbank onzorgvuldig, waarbij hij verwees naar boven aangehaalde uitspraken. De rechtbank was van oordeel dat ook in casu sprake was van een 'onbepaalde' verantwoording, aangezien de betrokkene niet geacht kon worden op de hoogte te zijn geweest van het doel waarmee hem een verklaring over de aanhouding werd gevraagd. De rechtbank achtte het in strijd met het beginsel van een zorgvuldige voorbereiding dat het bevoegd gezag de betreffende verklaring aan zijn sanctiebesluit ten grondslag heeft gelegd en verklaarde het beroep op die punten gegrond. Anders dan bij de uitspraken de CRvB, gaat het hier wel om een verklaring die als bewijs is gebruikt. De rechtbank is echter niet tot de gevolgtrekking gekomen dat het bewijsmiddel moest worden uitgesloten. Het plichtsverzuim bestaande uit geweldsaanwending tijdens de aanhouding werd op grond van ander bewijs voldoende bewezen geacht. Hoewel ten tijde van het afleggen van de verklaring de verantwoordingsfase nog niet was aangebroken, paste de rechtbank een soort kunstgreep toe om de verklaring als een soort verantwoording te zien: "De rechtbank is van oordeel dat, indien kan worden vastgesteld dat de

289 CRvB 4 juni 1991, TAR 1991, 160.

290 Rechtbank 's-Gravenhage 5 november 1996, TAR 1997, 11.

> betrokkene niet kon worden geacht er van op de hoogte te zijn met welk doel hem een verklaring over dienstverrichtingen wordt gevraagd, sprake is van een 'onbepaalde' verantwoording in de zin van onderstaande uitspraak van de CRvB (TAR 1991, 104)."

De trapsgewijze redenering van de rechtbank in deze uitspraak uit 1997 komt erop neer dat er sprake is van een 'onbepaalde' verantwoording wanneer het een ambtenaar niet duidelijk wordt gemaakt dat zijn verklaring kan bijdragen aan bewijs voor het vaststellen van een jegens hem levend vermoeden van plichtsverzuim. De rechtbank kent de ambtenaar onder deze omstandigheden een zwijgrecht toe, waarop het bestuursorgaan hem dient te wijzen. Toch blijkt dit juist in deze casus moeilijk te rijmen met het feit dat de politieambtenaar kennelijk was gevraagd een ambtsedig proces-verbaal op te stellen over de aanhouding. Is dit nu het proces-verbaal van aanhouding dat een politieambtenaar altijd na een aanhouding verplicht is op te maken? De rechtbank wekt de indruk dat de wetenschap dat het proces-verbaal een rol zou kunnen spelen in een disciplinaire zaak mogelijk invloed zou hebben gehad op de inhoud ervan. Dit zou echter een onaanvaardbare consequentie zijn, omdat het strijdig is met de wettelijke rapportageplicht op ambtseed van de politieambtenaar.

Het is lastig de jurisprudentie ten aanzien van het nemo tenetur-beginsel goed te duiden. Enerzijds heeft de CRvB duidelijk in het algemeen het standpunt geuit dat het bestuursorgaan de ambtenaar niet buiten zijn wil dan wel langs indirecte weg mag brengen in een situatie dat hij moet meewerken aan zijn eigen disciplinaire bestraffing. Over de uitwerking van het beginsel is de Raad echter terughoudend. De Raad heeft zich daarin beperkt tot de verantwoordingsfase voorafgaande aan het sanctiebesluit. Bedacht moet worden dat het nemo tenetur-beginsel de waarheidsvinding op het oog heeft, op grond van de gedachte dat de onder dwang verkregen verklaring onbetrouwbaar is. Dit zou betekenen dat de betrokkene ook tijdens de onderzoeksfase, in ieder geval zodra er sprake is van een reële dreiging van tuchtrechtelijke sanctietoepassing, zich zou moeten kunnen beroepen op het beginsel. De conclusie luidt dat op basis van de jurisprudentie van de CRvB, tegen de achtergrond van de rechtswaarborgen van het EVRM en met het oog op het ingrijpende karakter van sommige tuchtrechtelijke sancties, het realistisch is de ambtenaar tegen wie de dreiging bestaat van een tuchtrechtelijke sanctie, een zwijgrecht toe te kennen. Deze conclusie is in lijn met artikel 5.0.11 wetsvoorstel Awb, dat bepaalt dat degene die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende

sanctie, niet verplicht is ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen. Het tweede lid van dit artikel schrijft voor dat aan de betrokkene voor het verhoor wordt medegedeeld dat hij niet verplicht is tot antwoorden.

Gebruik verklaring in strafzaak

Een verklaring die in een disciplinair onderzoek is afgelegd terwijl er op dat moment nog geen verdenking was van een strafbaar feit, kan zonder problemen als bewijs dienen in een strafzaak. Is er wel sprake van een strafrechtelijke verdenking, dan is het geven van de cautie voorafgaande aan het horen in een disciplinair verhoor wel een vereiste om de verklaring eventueel later als bewijs te kunnen gebruiken in een strafzaak.

Het leveren van een proces-verbaal of geweldsrapport als bewijs

De vraag of een door de betrokken ambtenaar opgesteld ambtsedig proces-verbaal of een geweldsrapport ex artikel 17 e.v. Ambtsinstructie toelaatbaar is als bewijs in een tuchtrechtelijke procedure, is niet expliciet in de jurisprudentie aangesneden. Oorzaak hiervan is onder andere dat gedragingen in de uitoefening van de functie relatief weinig onderwerp zijn van de tuchtrechtelijke casuïstiek. Deze heeft in hoofdzaak te maken met gedragingen in de privé-sfeer en de interne orde van het korps (zie paragraaf 3.4.3). In de zaken ten aanzien van plichtsverzuim in de uitoefening van de functie die wel door de rechter zijn beoordeeld, bestaat het bewijs doorgaans uit een rapport van een disciplinair of strafrechtelijk onderzoek. Hiervan maakt normaliter het proces-verbaal van bevindingen van de hand van de betrokkene deel uit. Meestal verwijst de rechter expliciet naar getuigenverslagen, waarmee hij aangeeft dat de verklaring van de betrokkene niet het belangrijkste bewijs vormt.

Niets staat het bevoegd gezag in de weg naar aanleiding van de inhoud van een proces-verbaal, een geweldsrapport of een verantwoordingsgesprek met een superieur een tuchtrechtelijk (of strafrechtelijk) onderzoek op te (doen) starten. Dit doet niets af aan de plicht van de ambtenaar in deze geschriften respectievelijk in deze situatie naar waarheid te verklaren. Vervolgens verhindert geen rechtsregel het gebruik van een proces-verbaal, geweldsrapport of gespreksverslag als bewijs voor plichtsverzuim. Voor het verkrijgen ervan is de medewerking van de betrokken ambtenaar niet nodig, aangezien de stukken als zijnde bedrijfsinformatie reeds in handen zijn van het bestuursorgaan. In die zin wordt van de betrokken ambtenaar geen medewerking verlangd die zou kunnen indruisen tegen het nemo teneturbeginsel.

Bij analoge toepassing van artikel 6 EVRM op de tuchtrechtelijke procedure is het de vraag of de 'Saunders-correctie' gebruik van de genoemde stukken voor het bewijs in een tuchtzaak belemmert. Het Saunders-arrest van het EHRM heeft uitgemaakt dat verklaringen die tijdens een controleonderzoek onder dwang van een medewerkingsplicht zijn afgelegd, op grond van het nemo tenetur-beginsel niet door een vervolgende instantie mogen worden gebruikt als bewijs in een strafzaak tegen de persoon die de verklaringen heeft afgelegd. Het gaat te ver de Saunders-correctie op het tuchtrecht toe te passen, omdat het zich niet verdraagt met het karakter en de doelstelling van het tuchtrecht. Het tuchtrecht is nu juist mede bedoeld om plichtsverzuim dat heeft plaatsgevonden in de functie-uitoefening te corrigeren. Het kennisnemen van de ambtelijke verslaglegging in processenverbaal en andere rapporten is een belangrijke wijze van controle door het bevoegd gezag, waaruit eventueel de noodzaak tot corrigeren of sanctioneren kan voortkomen. Door de Saunders-correctie toe te passen zou plichtsverzuim dat betrekking heeft op het onjuist of onvolledig opmaken van een rapport of proces-verbaal niet kunnen worden gesanctioneerd. Dit zou een onwenselijke consequentie zijn.[291] Voor wat betreft het strafrecht is eveneens geconcludeerd dat rechtmatig gebruik kan worden gemaakt van een geweldsrapport en een ambtsedig proces-verbaal als bewijs, terwijl de positie van verdachte met meer rechtswaarborgen is omgeven dan die van een ambtenaar in het tuchtrecht. Te denken is aan het wettelijk pressieverbod, het zwijgrecht en de cautieplicht (art. 29 Sv).[292]

Het staat de bestuursrechter natuurlijk te allen tijde vrij te oordelen dat het aanleveren van bijvoorbeeld een ambtsedig proces-verbaal schending van het zorgvuldigheidsbeginsel oplevert, met als gevolg bewijsuitsluiting of vernietiging van het sanctiebesluit. Hiervan is echter geen casus bekend. Een dergelijk oordeel lijkt dan ook niet waarschijnlijk, omdat niet gezegd kan worden dat de bewijslevering voldoet aan het 'zozeer indruist'-criterium.

De vraag of de betrokkene al dan niet gedwongen kan worden mee te werken aan het leveren van lichaamsmateriaal doet hier niet terzake. Wanneer

---

291 Ook artikel 5.0.11 wetsvoorstel Awb kent de betrokkene pas een zwijgrecht toe als hij wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende sanctie. Wanneer er nog geen sprake is van een dreiging van sanctietoepassing kan, ingevolge de memorie van toelichting, nog een inlichtingenplicht gelden. Bovendien heeft het zwijgrecht slechts betrekking op het afleggen van verklaringen over de overtreding waarvan iemand wordt beschuldigd en laat het de inlichtingenplicht over andere zaken onverlet (TK 2003-2004, 79 702).

292 Timmer, Naeyé en Van der Steeg 1996, p. 71.

plichtsverzuim zich voordoet waarvoor vergaande opsporingsmethoden zoals bloedonderzoek nodig is, wordt er een strafrechtelijk onderzoek gestart met alle bevoegdheden en waarborgen van dien.

Bandopnamen van gesprek

Het heimelijk opnemen van een gesprek op band is een ingrijpende vorm van bewijsgaring. De CRvB heeft zich in 1996 gebogen over een zaak waarin deze methode was toegepast. Vanwege het vermoeden dat een politieambtenaar voor het aanbrengen van een stoffelijk overschot bij een uitvaartcentrum geld zou ontvangen, had een collega van hem in opdracht van zijn superieuren een gesprek heimelijk opgenomen.[293] De transcriptie van de bandopnamen werd als bewijs voor deze gedraging, die het bevoegd gezag als plichtsverzuim had gekwalificeerd, aangeleverd. Omdat de betrokken ambtenaar de transcriptie van de opnamen erkende, is de CRvB niet tot een principiële uitspraak over de toelaatbaarheid van het bewijs gekomen. Met het oog op de ontwikkeling van het bestuursrechtelijke bewijsrecht, is het spijtig dat de Raad kennelijk onvoldoende redenen zag om de rechtsgronden ambtshalve aan te vullen (art. 8:69 lid 2 Awb). Hoewel de Raad de onderzoeksmethode niet volledig afwees, gaf hij wel aan dat er bij hem 'bedenkingen' bestonden tegen de wijze waarop de bandopnamen waren verkregen. De Voorzieningenrechter van het College van Beroep voor het bedrijfsleven had drie jaar eerder de schriftelijke weergave van een heimelijk gemaakte bandopname uitgesloten als bewijs.[294]

Van een strafbaar feit was in deze casus geen sprake, omdat degene die het gesprek opnam ook deelnemer was aan het gesprek (art. 139a lid 1 Sr). De annotator wijst erop dat de wijze van bewijsgaring mogelijk op gespannen voet staat met het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hij komt tot de conclusie dat het afluisteren alleen toelaatbaar is bij gesprekken die niet de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene raken, maar een functioneel karakter hebben. Vanwege het ingrijpende karakter van de methoden van bewijsgaring kan hieraan toegevoegd worden dat, om de zorgvuldigheidstoets te kunnen doorstaan, moet zijn voldaan aan het beginsel van de minste pijn en het evenredigheidsbeginsel. Het vermoede plichtsverzuim moet bijzonder ernstig van aard zijn om een zo ingrijpende onderzoeksmethode te rechtvaardigen. Bovendien is vereist dat het bewijs niet op een minder ingrijpende manier kan worden verkregen.

---

293 CRvB 21 maart 1996, TAR 1996, 114 (m. nt. De Vos).

294 CB 10 september 1993, UCBB 1993, 73 in: Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 530.

Anonieme getuigenverklaringen

Een cultuur van geslotenheid onder collega's kan reden zijn om collega-getuigen anoniem te laten verklaren.[295] De beginselen van een goede procesorde schrijven echter voor dat de betrokken ambtenaar de betrouwbaarheid van de getuigen en de geloofwaardigheid van hun verklaringen moet kunnen aanvechten.[296] De vraag is dan ook of het hanteren van anonieme verklaringen het beginsel van een goede procesvoering te zeer in gevaar brengt. De CRvB heeft volgens vaste jurisprudentie het gebruik van anonieme getuigen niet ten principale ontoelaatbaar geacht, onder voorwaarde dat het handhaven van de anonimiteit op zeer zwaarwegende gronden noodzakelijk is.[297] En dan nog wordt slechts een zeer beperkte betekenis gehecht aan de anonieme verklaringen.[298] De anonieme verklaringen kunnen als steunbewijs worden gebruikt. Daarnaast verlangt de Raad de aanwezigheid van ander, verifieerbaar bewijsmateriaal. De Raad is in de uitspraken over anonieme getuigenverklaringen niet ingegaan op mogelijkheden voor de ambtenaar om de betrouwbaarheid van de getuigen te kunnen aanvechten zonder hun identiteit te kennen, zoals bijvoorbeeld een indicatie van functie of werkplek.[299]

Observatie

Zijn de observaties van een leidinggevende die zelf de gangen van een medewerker heeft nagegaan toelaatbaar als bewijs? In een casus die ter beoordeling lag aan de CRvB had een chef nadat een medewerker een voorwaardelijke sanctie was opgelegd, op diverse tijdstippen gedurende de diensttijd van de ambtenaar diens gangen nagegaan en na doen gaan.[300] De Raad bracht naar voren dat hij "voor deze wijze van uitoefening van personeelszorg weinig waardering kan opbrengen, zeker niet nu uit geen enkel gegeven blijkt dat langs een andere, meer op de persoon en omstandigheden van eiser gerichte, weg getracht is het functioneren van eiser in goede banen te leiden en hernieuwde ontsporing te voorkomen." Het bewijsmateriaal dat uit de observaties voort kwam, legde de Raad echter niet terzijde. Daaruit bleek dat de betrokkene in een bepaalde periode meerdere keren tijdens diensttijd zonder kennisgeving afwezig was voor het verrichten van privé-

295 CRvB 23 mei 1996, TAR 1996, 153.

296 CRvB 7 december 1989, TAR 1990, 27 (m.nt. De Waard).

297 CRvB 29 november 1990, TAR 1991, 19.

298 CRvB 28 september 1995, TAR 1995, 245, CRvB 23 mei 1996, TAR 1996, 153.

299 De Waard in noot bij CRvB 7 december 1989, TAR 1990, 27.

300 CRvB 6 maart 1990, TAR 1990, 104.

bezigheden. De besluiten tot tenuitvoerlegging van de voorwaardelijke straf en het opleggen van voorwaardelijk strafontslag bleven in stand.

Een andersoortige observatie is observatie met gebruikmaking van een videocamera. In drie gevallen van verduistering van geldbedragen heeft het bewijs dat is verkregen door het plaatsen van een videocamera de rechterlijke toets doorstaan. In één casus was naar aanleiding van het verdwijnen van een bedrag van *f* 1700,- gedurende een periode van ongeveer vijf maanden een geheime videocamera geplaatst in een politiebureau.[301] De Raad achtte deze onderzoeksmethode die gebaseerd was op een vermoeden van diefstal of verduistering niet een te vergaande en te weinig gerichte onderzoeksmethode. De camera was uitsluitend gericht op de kluis en deze kluis was alleen bestemd voor het opbergen van in beslag genomen gelden en andere waardevolle zaken. In twee andere zaken die eveneens diefstal dan wel verduistering betroffen van geld – maar niet binnen een politiekorps – werd videomateriaal eveneens toegelaten als bewijs voor plichtsverzuim, ook in het geval dat de camera's in het kader van een strafrechtelijk onderzoek waren geplaatst.[302] Omdat de camera's waren geplaatst met het oogmerk de identiteit van de overtreder vast te stellen, kon niet van het bevoegd gezag worden verwacht dat het vooraf de mededeling zou doen dat er camera's waren geïnstalleerd. De rechter oordeelde dat het recht op privacy bij het vermoeden van ernstig plichtsverzuim moet wijken voor het belang van de werkgever hiertegen op te treden en het belang van de integriteit van de dienst.

Vertrouwelijke communicatie

Is bewijs toelaatbaar als het is verkregen door het afluisteren van de diensttelefoon of het openen van post of e-mail? Er is geen uitspraak van de CRvB bekend over deze kwestie. Wel heeft een rechtbank geoordeeld dat het bevoegd gezag onder omstandigheden gerechtigd kan zijn e-mail zonder toestemming van de betrokkene in te zien, ondanks het rechtstreekse beroep dat ambtenaren kunnen doen op de artikelen 10 en 13 Grondwet en artikel 8 EVRM.[303] Voor de rechter woog het belang van de integriteit van de politie zwaarder dan de rechtsbescherming van de medewerker. Tevens nam de rechter in aanmerking dat niet had kunnen worden volstaan met een lichter middel.

---

301 CRvB 14 oktober 1999, TAR 1999, 155.

302 Rechtbank 's-Gravenhage 13 oktober 1997, TAR 1997, 241; rechtbank Arnhem 18 januari 2001, TAR 2001, 63.

303 Rechtbank Rotterdam 29 maart 2001, ELROnr AB0812 in: Asscher en Steenbruggen 2001, p. 1791.

In beginsel mag alleen inbreuk worden gemaakt op een grondrecht op basis van een formele wet. De Ambtenarenwet kent echter geen bepaling die een inbreuk op vertrouwelijke communicatie mogelijk maakt. Het College bescherming persoonsgegevens – voorheen de Registratiekamer – gaat er niettemin van uit dat een werkgever, ook als dat een overheidsorgaan is, telefoonverkeer van medewerkers mag controleren op grond van een verdenking van normovertredingen. Ook mag de werkgever kennis nemen van de inhoud van vertrouwelijke berichten als dit noodzakelijk is voor de opsporing van de overtreding.[304] Een inbreuk op het recht op privacy en vertrouwelijke communicatie dient in concrete situaties in overeenstemming te zijn met de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.[305] Het College bescherming persoonsgegevens oordeelde dat een onderzoek naar voor vrouwen intimiderende berichten die werden uitgewisseld via het bedrijfsnetwerk, voor een politiekorps een gerechtvaardigde reden was om e-mail berichten te openen.[306] Het College adviseert in het algemeen organisaties regels voor het gebruik van communicatiemiddelen en de eventuele controle daarop vast te leggen in beleid.

4.5.5 Bevindingen

Degene aan wie het sanctiebesluit is gericht, kan hiertegen bezwaar aantekenen en vervolgens tegen de ongegrondverklaring van het bezwaar in beroep gaan bij de rechter. De behandeling van het bezwaarschrift houdt in de regel een volledige heroverweging in van het sanctiebesluit door het bevoegd gezag op basis van de feiten, het recht en het beleid ten tijde van het besluit op bezwaar. Ten aanzien van een sanctiebesluit mag het bestuursorgaan daarentegen veelal uitgaan van de feiten ten tijde van het nemen van het primaire besluit. De omvang van de rechterlijke beoordeling wordt mede bepaald door de beroepsgronden die de ambtenaar naar voren brengt.

Vanwege de discretionaire bevoegdheid waarover het bevoegd gezag beschikt bij de beslissing tot tuchtrechtelijke sanctietoepassing, toetst de rechter het besluit om een sanctie op te leggen terughoudend. Vanwege het (deels) punitieve karakter van de disciplinaire sancties, is een volle rechterlijke toetsing van de zwaarte van de sanctie, de kwalificatie van plichtsverzuim en de mate van verwijtbaarheid van de ambtenaar op zijn plaats.

---

304 College bescherming persoonsgegevens, *Opnemen telefoongesprekken op de werkplek*, 2003.

305 College bescherming persoonsgegevens, *Goed werken in netwerken. Regels voor controle op e-mail en internetgebruik van werknemers*, 2002, p. 25.

306 College bescherming persoonsgegevens (Registratiekamer), 14 oktober 1997, 97/0578.01.

Het bestuursrecht kent een vrij bewijsstelsel, waarbij het materiële bewijsrecht nauwelijks wettelijk is geregeld. Het bestuursorgaan kan tal van bewijsmiddelen aanwenden om plichtsverzuim en de verwijtbaarheid van de ambtenaar aannemelijk te maken. Uit de positie die het bevoegd gezag als werkgever inneemt ten opzichte van de ambtenaar vloeit onder meer voort dat het beschikt over het personeelsdossier, informatie uit het bedrijfsprocessensysteem en een eventueel strafrechtelijk proces-verbaal waarin de bevindingen van een strafrechtelijk onderzoek zijn neergelegd. In het vrije bewijsstelsel komt de rechter veel vrijheid toe in zijn oordeel over de bewijswaardering en de toelaatbaarheid van het bewijs. Het komt erop neer dat alleen wanneer het bestuursorgaan de norm van zorgvuldigheid op grove wijze heeft geschonden, de rechter tot bewijsuitsluiting over zal gaan of het sanctiebesluit vanwege strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel zal vernietigen. Het bestuursorgaan heeft derhalve ruime mogelijkheden om een sanctiebesluit feitelijk te onderbouwen.

4.6 Evaluatie

Dit hoofdstuk belicht het verloop van de disciplinaire procedure en het sanctiebesluit als resultaat daarvan. Het zet de beginselen en wettelijke bepalingen die de tuchtrechtelijke procedure normeren uiteen, evenals de rechtspositionele aspecten van de politieambtenaar die onderwerp is van een tuchtrechtelijke procedure.

De tuchtrechtelijke procedure wordt genormeerd door bepalingen van de Awb, de Ambtenarenwet en de daarop gebaseerde regelingen van het Barp en door enkele ongeschreven beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het consistentiebeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. Het consistentiebeginsel eist dat een bestuursorgaan wanneer het beschikt over discretionaire bevoegdheid beleid vaststelt om willekeur te voorkomen. Het bevoegd gezag beschikt in het kader van het politietuchtrecht op verschillende punten over discretionaire bevoegdheid, namelijk ten aanzien van de beslissing een disciplinair onderzoek in te stellen, de bevoegdheden die het daarbij aanwendt en vervolgens de beslissing of het een tuchtrechtelijke sanctie oplegt en zo ja, welke. In de volgende hoofdstukken waar het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk centraal staat, wordt bekeken of het bevoegd gezag in de praktijk voldoet aan het consistentiebeginsel.

Speciale bepalingen over disciplinaire sancties en de tuchtrechtelijke procedure zijn te vinden in het Barp, maar daarmee zijn nog niet alle aspecten van de tuchtrechtelijke procedure geregeld. Zo zijn de controle- en onderzoeksbevoegdheden van het bevoegd gezag terzake van plichtsverzuim niet expliciet in een regeling neergelegd. Zij vloeien voort uit de arbeidsverhouding met inachtneming van de grondrechten die de ambtenaar beschermen. Artikel 6 EVRM is niet van toepassing op het politietuchtrecht en het ziet er niet naar uit dat de jurisprudentie binnen afzienbare tijd een andere koers zal varen. Dit neemt niet weg dat het de nationale rechter vrij staat de waarborgen van dit artikel van overeenkomstige toepassing te achten. De CRvB deed dit op het punt van het beginsel van de redelijke termijn.

De Awb is relevant voor het politietuchtrecht voorzover deze van toepassing is op beschikkingen en op de omgang van bestuursorgaan en burger. In de rechtspositie van ambtenaar zitten derhalve twee posities besloten: de positie van burger ten opzichte van een bestuursorgaan en de positie van werknemer ten opzichte van de werkgever. Er zijn geen aanwijzingen dat deze twee posities wringen. Wel moet de betrokkene in een tuchtrechtelijke procedure zich moeite getroosten helderheid te verkrijgen over zijn rechtspositie en de rechten en plichten van het bevoegd gezag, omdat deze in verschillende wettelijke regelingen te vinden zijn. Het getuigt van goed werkgeverschap indien het bevoegd gezag de betrokkene inzicht zou geven in zijn rechtspositie, bijvoorbeeld middels een folder, op het moment dat er een disciplinair onderzoek tegen hem wordt opgestart en dit hem kan worden medegedeeld.

Er zijn verschillende maatregelen mogelijk om de betrokkene gedurende de voorbereiding van het besluit op non-actief te stellen. Schorsing is de aangewezen maatregel als het om een langere periode gaat. De maximale duur van schorsing door het bevoegd gezag is negen maanden. Tijdens de schorsing kan het bevoegd gezag de bezoldiging (deels) inhouden. De complexiteit van de regeling maakt toepassing ervan in de praktijk echter niet waarschijnlijk, terwijl het omwille van doelmatige besteding van overheidsgeld in sommige gevallen wel wenselijk kan zijn. In afwachting van de schorsingsmaatregel kan de betrokkene buiten functie worden gesteld. Een accessoire maatregel is dat hem de toegang tot dienstruimten kan worden ontzegd. Als schorsing niet noodzakelijk is, kan verplaatsing een optie zijn. Een minder diffamerende vorm van op non-actief stellen is het verlenen van buitengewoon verlof, hetgeen ook inhouding van de bezoldiging kan betekenen.

Op het bevoegd gezag rust de plicht bewijs aan te leveren voor het plichtsverzuim dat reden vormt voor een tuchtrechtelijke sanctie. Vanwege het vrije bewijsstelsel dat eigen is aan het bestuursrecht, zijn er geen wettelijke bepalingen die bewijsmiddelen bij voorbaat uitsluiten. Bij het vergaren van de bewijsmiddelen dient het bevoegd gezag wel de grondrechten die de ambtenaar beschermen te eerbiedigen, met name het recht op privacy. Verder is het gehouden onderzoeksmethoden toe te passen die zo min mogelijk schade toebrengen aan de betrokkene. De bewijsmiddelen die het bevoegd gezag kan vergaren bestaan uit bedrijfsinformatie waarover het vanwege het werkgeverschap beschikt, getuigenverklaringen, deskundigenverklaringen, een verklaring van de betrokkene en het strafrechtelijk proces-verbaal terzake van de gedraging die mogelijk plichtsverzuim oplevert. Het disciplinair onderzoek vindt plaats in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag en kan worden uitgevoerd door een Bureau interne onderzoeken. In het licht van het verbod op vooringenomenheid verdient het de voorkeur dat een speciaal daartoe ingericht en uitgerust Bio het disciplinair onderzoek verricht, omdat het waarschijnlijk met meer distantie opereert dan een direct leidinggevende of een directe collega.

Voorafgaande aan het totstandkomen van het sanctiebesluit wordt de betrokkene gehoord. De regeling met betrekking tot het horen ingevolge de Awb en de bepaling inzake de verantwoording ingevolge het Barp overlappen elkaar. Met toepassing van een ruime interpretatie ten aanzien van de zienswijze is de bepaling in het Barp overbodig. Dit betekent dat de ambtenaar niet alleen de gelegenheid krijgt zich uit te laten over de juistheid en volledigheid van de feiten, maar ook over de evenredigheid van de voorgenomen sanctie. Het voorschrift in het Barp dat de betrokkene ter voorbereiding op de verantwoording recht heeft op afschriften van de ambtelijke rapporten of andere geschriften moet wel worden gehandhaafd.

De inhoud van het sanctiebesluit moet voldoen aan het evenredigheidsbeginsel. Dit betekent dat de zwaarte van de sanctie in evenredigheid moet zijn met de ernst van de gepleegde feiten. Het evenredigheidsbeginsel verplicht het bevoegd gezag niet het overwegen van een lichtere maatregel alvorens het een zwaardere toepast, mits er genoeg reden is voor de zwaardere maatregel. Deze reden zal liggen in het leedtoevoegend karakter van de disciplinaire sanctie. Om tot een evenredig afdoeningsbesluit te komen, weegt het bevoegd gezag strafverzwarende en strafverminderende factoren tegen elkaar af. De aard en ernst van het plichtsverzuim wegen hierbij het zwaarst. Onder invloed van strikt sanctiebeleid kan een zwaardere sanctie

passend zijn. Het evenredigheidsbeginsel verlangt dat er in geval van mogelijke cumulatie van een tuchtrechtelijke sanctie en een strafrechtelijke straf afstemming plaatsvindt tussen de sanctionerende instanties om te voorkomen dat het totaal van sancties niet meer in verhouding staat tot de ernst van de feiten. Met het oog op de aard van het plichtsverzuim verdient het de voorkeur gedragingen in de functie-uitoefening en overtredingen van arbeidsrechtelijke voorschriften primair tuchtrechtelijk af te doen en daarop nog een eventuele strafrechtelijke reactie af te stemmen. Normovertredingen in de privé-sfeer lenen zich beter voor primair een strafrechtelijke afdoening, waarop de tuchtrechtelijke afdoening wordt afgestemd.

Een tuchtrechtelijk sanctiebesluit komt uitsluitend ter beoordeling van de bestuursrechter als de betrokkene hiertegen in rechte opkomt. Dit wil zeggen dat hij eerst bezwaar indient bij het bestuursorgaan en vervolgens beroep aantekent tegen het besluit op bezwaar. Het bestuursorgaan komt tot een volledige heroverweging van het besluit. De omvang van de toetsing door de rechter bepaalt de betrokkene met de door hem geformuleerde beroepsgronden. De rechter toetst een disciplinaire sanctie vol op haar rechtmatigheid, waarbij hij zich in het bijzonder uitlaat over de evenredigheid van de sanctie. De rechter heeft een grote mate van vrijheid in het beoordelen van de betrouwbaarheid en overtuigendheid van het bewijs.

Over de vraag of een ambtenaar in het kader van een tuchtrechtelijke procedure zich kan beroepen op het nemo tenetur-beginsel, in de zin dat hem een zwijgrecht toekomt, heeft de jurisprudentie nog geen volledige helderheid gegeven. De CRvB heeft wel een aanzet gegeven tot honorering van een zwijgrecht, maar wel onder voorbehoud van de omstandigheden van de casus. In het kader van deze studie is geconcludeerd dat de politieambtenaar onverkort kan worden gehouden aan zijn wettelijke rapportageplicht en zijn meldingsplicht inzake geweldsgebruik. Wanneer sprake is van dreiging van een tuchtrechtelijke sanctie is toekenning van een zwijgrecht gerechtvaardigd. Gewezen zij hierbij op het ingrijpende karakter van sommige tuchtrechtelijke sancties, de ontwikkeling van de rechtsbescherming in het kader van het EVRM voor bestuurlijke sancties en het belang van waarheidsvinding in een tuchtrechtelijke procedure. Het feit dat het wetsvoorstel vierde tranche Awb een zwijgrecht toekent aan de persoon die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een bestraffende (punitieve) sanctie, is eens te meer een argument om naar analogie daarvan een zwijgrecht in het ambtenarentuchtrecht te honoreren. Juist omdat rechterlijke toetsing van een sanctiebesluit alleen plaatsvindt wanneer de betrokkene hiertoe actie onderneemt, is het van belang dat de rechtspositie

van de ambtenaar die onderwerp is van een tuchtprocedure met de nodige waarborgen is omgeven.

4.7 Vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht

Uit de studie naar de inhoud van het materiële en het formele politietuchtrecht zijn de volgende vereisten voor een goed functioneren van het politietuchtrecht te destilleren.

Reikwijdte van het begrip plichtsverzuim

Goed politietuchtrecht vereist nadere invulling van het open begrip plichtsverzuim door middel van een normatief kader. Het normatief kader dient zoveel mogelijk gelijk te zijn voor het hele korps, tenzij bijzondere werkzaamheden van een onderdeel een eigen normatief kader rechtvaardigen.

In geval van sanctionering van een ongeschreven norm, dient deze voorafgaande aan de sanctietoepassing te zijn geëxpliciteerd, tenzij de norm voortkomt uit een algemeen ethisch bewustzijn.

Disciplinair onderzoek

Goed politietuchtrecht vereist dat het bevoegd gezag beleid vaststelt dat voorschrijft op welke signalen van plichtsverzuim een disciplinair onderzoek dan wel aangifte bij het OM moet volgen.

Goed politietuchtrecht vereist dat disciplinair onderzoek zich richt op de feiten en omstandigheden van het plichtsverzuim, de helderheid en kenbaarheid van de overtreden norm, de schuld van de betrokkene, de omstandigheden van de persoon en de rol van leidinggevenden op basis waarvan een adequate belangenafweging kan plaatsvinden. Het onderzoek wordt verricht door een of meer personen met distantie ten opzichte van de betrokkene, zijn leidinggevende en het betreffende onderdeel en die bij voorkeur deskundig zijn op het gebied van tuchtrecht. In het kader van het disciplinair onderzoek past het bevoegd gezag onderzoeksmethoden toe die zo min mogelijk schade berokkenen aan de belangen van de betrokkene.

Bij de bewijsgaring respecteert het bevoegd gezag het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en gedraagt het bevoegd gezag zich als een goed werkgever.

Vanaf het moment dat er tuchtrechtelijke sanctietoepassing dreigt te worden toegepast, komt de betrokkene een zwijgrecht toe als hem een verklaring wordt gevraagd omtrent de hem verweten normovertreding.

In geval van samenloop van een disciplinair en een strafrechtelijk onderzoek vindt afstemming plaats met het OM.

Ordemaatregelen

Goed politietuchtrecht vereist dat het bevoegd gezag alleen ordemaatregelen toepast in de gevallen waarin en voorzover dit noodzakelijk is in het belang van het onderzoek dan wel in het belang van de dienst.

Het bevoegd gezag overweegt (gedeeltelijke) inhouding van de bezoldiging alleen gedurende langdurige schorsing, waarbij onvoorwaardelijk ontslag in de verwachting ligt.

De zienswijze

Goed politietuchtrecht vereist dat de betrokkene bij het geven van zijn zienswijze niet alleen de gelegenheid krijgt zich uit te spreken over de feiten die hem worden verweten, maar ook over de sanctie die het bevoegd gezag voornemens is op te leggen.

De betrokkene en zijn raadsman beschikken tijdig voor het horen over de schriftelijke stukken die betrekking hebben op de verweten feiten, evenals eventueel aanwezig ander materiaal.

Sanctiebeleid

Goed politietuchtrecht vereist dat het bevoegd gezag sanctiebeleid vaststelt, waarin is vastgelegd welke reactie van korpswege volgt op welke vorm van plichtsverzuim. Strikt sanctiebeleid wordt overwogen om vaak voorkomend plichtsverzuim aan te pakken.

Goed politietuchtrecht is gebaat bij juridische advisering aan leidinggevenden en het bevoegd gezag ten aanzien van het verloop van de disciplinaire procedure en de inhoud en inrichting van het sanctiebesluit.

Sanctietoepassing

Het sanctiebesluit omschrijft de geschonden norm, zo mogelijk met verwijzing naar een schriftelijke bron.

Het sanctiebesluit geeft een duidelijke en feitelijke omschrijving van het verweten plichtsverzuim.

Het sanctiebesluit maakt melding van de schuld van de betrokkene.

De zwaarte van de tuchtrechtelijke sanctie staat in evenredige verhouding tot de ernst van het plichtsverzuim.

Het tuchtrechtelijk sanctiebesluit berust op feiten die het plichtsverzuim en de verwijtbaarheid van de betrokkene aannemelijk maken. De feiten zijn op deugdelijke wijze vastgesteld.

Geen andere maatregelen dan de in het Barp genoemde sancties mogen bij wijze van sanctie worden toegepast.

Cumulatie van sancties

Wanneer een gedraging zowel plichtsverzuim als een strafbaar feit oplevert, vindt afstemming plaats door het bevoegd gezag en het OM over de reactie hierop.

Het verdient de voorkeur plichtsverzuim in de functie-uitoefening en schending van arbeidsrechtelijke voorschriften primair tuchtrechtelijk af te doen en op plichtsverzuim in de privé-sfeer primair door middel van het strafrecht te reageren.

Sanctievragen

Om te komen tot een rechtmatig sanctiebesluit, kunnen de volgende vragen als leidraad dienen:[307]

1. Zijn de aan de ambtenaar verweten gedragingen bewezen?
2. Heeft de ambtenaar een norm overtreden en zo ja, welke?
3. Is de normovertreding te kwalificeren als plichtsverzuim?
4. Kan het plichtsverzuim de ambtenaar worden toegerekend?
5. Is een tuchtrechtelijke sanctie gerechtvaardigd?
6. Welke sanctie is gepast en staat in evenredige verhouding tot het door het plichtsverzuim geschonden belang?
7. Is het orgaan dat de sanctie oplegt hiertoe bevoegd?
8. Is het sanctiebesluit duidelijk en volledig?
9. Voldoet de disciplinaire procedure aan de daarvoor geldende normen?

307 Vrij naar: de vijf vragen voor sanctietoepassing in Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 434; de sanctievragen geformuleerd door de CRvB in zijn uitspraak van 1 november 2001, TAR 2002, 24; de vijf stadia van de rechterlijke toetsing geformuleerd door Rogier in zijn noot bij CRvB 7 februari 1988, TAR 1989, 73.

Hoofdstuk 5

Politietuchtrecht in de praktijk: een landelijk beeld

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is uiteengezet dat de open tuchtrechtelijke norm nadere concretisering in de praktijk behoeft. Korpsen kunnen hierin voorzien door het opstellen van disciplinair beleid dat vastlegt wat onder plichtsverzuim wordt verstaan en welke sancties volgen op welke vormen van plichtsverzuim.[1] In paragraaf 5.3 wordt bekeken in hoeverre korpsen disciplinair beleid hebben vastgesteld of, bij gebreke daarvan, wat korpsen verstaan onder plichtsverzuim. Tevens wordt gekeken of korpsen procedurele onderwerpen die, zoals in hoofdstuk 4 is gebleken, niet gedetailleerd bij wet zijn vastgelegd intern hebben geregeld. De beschrijving van de disciplinaire procedure in de korpsen vindt plaats aan de hand van de volgende onderwerpen: het interne onderzoek, de interne verdeling van bevoegdheden, de rechtspositie van de onderzochte politiefunctionaris en de samenloop met een strafzaak. De onderzoeksmethoden worden behandeld in het kader van de rechtspositie van de onderzochte politiefunctionaris.

Vervolgens geeft paragraaf 5.4 een beschrijving van de interne onderzoeken die zijn verricht in de jaren 1999-2000 en hun resultaten. Paragraaf 5.5 bevat een analyse van de gevallen van plichtsverzuim waarin het tuchtrecht is toegepast aan de hand van korpsgegevens omtrent interne onderzoeken naar plichtsverzuim en de afdoeningen daarvan. De afdoeningen kunnen ook buiten het tuchtrecht liggen. Strafrechtelijke onderzoeken leiden natuurlijk tot een strafrechtelijke afdoeningsbeslissing. Daarnaast kan het bevoegd gezag maatregelen nemen in het kader van de bedrijfsvoering, zoals verplaatsing, of kiezen voor andersoortig ontslag dan disciplinair ontslag. Voorafgaande aan de analyse van de korpsgegevens, wordt de ge-

1 In hoofdstuk 4 is uiteengezet dat het verbod van willekeur het bevoegd gezag gebiedt beleid te formuleren indien het beschikt over een discretionaire bevoegdheid. Dit is ten aanzien van het opleggen van sancties het geval. Beleid komt de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid van politieambtenaren op wie het tuchtrecht betrekking heeft ten goede. Het schrijft voor op basis van welke criteria het bevoegd gezag beslist onderzoek in te stellen en een sanctie op te leggen.

hanteerde categorisering van vormen van plichtsverzuim uiteengezet. Het hoofdstuk is gebaseerd op informatie die verkregen is van alle regionale politiekorpsen en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD).

Over verschillende onderzoeksresultaten die in dit hoofdstuk worden beschreven is eerder gepubliceerd in samenwerking met andere auteurs. Vanwege een hernieuwde analyse van het materiaal kunnen de in dit hoofdstuk gepresenteerde kwantitatieve gegevens in details afwijken van eerdere publicaties.

5.2 De onderzoeksopzet

Op schriftelijk verzoek zijn van alle 25 politiekorpsen en het KLPD disciplinaire procedureregelingen, beleidsstukken en jaarverslagen van interne onderzoeken naar plichtsverzuim en de afdoeningen daarvan ontvangen. Per disciplinaire zaak is informatie gevraagd over de aanleiding tot het onderzoek, het type onderzoek, de onderzoeksinstantie, de resultaten van het onderzoek, kenmerken van de onderzochte functionaris, de (vermoedelijke) regelovertreding en de afdoening. De gegevensverzameling heeft plaatsgehad in twee inventarisatierondes, namelijk in 1999, waarbij gegevens zijn opgevraagd over 1997 en 1998, en in 2001, waarbij gegevens zijn opgevraagd over 1999 en 2000.

De analyse van de verkregen gegevens heeft in twee instanties plaatsgevonden, aansluitend aan de inventarisatierondes. Op basis van de ervaring van de eerste gegevensanalyse is een speciaal formulier vervaardigd, dat een kwantitatieve analyse van gegevens over het plichtsverzuim, het onderzoek en de onderzoeksinstantie, de functionaris die onderwerp was van onderzoek en de afdoening vrij eenvoudig maakt. Hiermee zijn de cijfers over 1999 en 2000 uit de tweede inventarisatieronde verwerkt. Dankzij het computerprogramma SPSS was het leggen van verbanden tussen de verschillende aspecten mogelijk. Hierdoor is het van de korpsen verkregen materiaal betrouwbaarder en nauwkeuriger verwerkt dan bij de eerste analyse. Daarnaast was het geleverde materiaal uit de inventarisatieronde 2001 over het algemeen per korps beter van kwaliteit. In tegenstelling tot de eerste inventarisatieronde konden alle korpsen gegevens leveren.[2] Om deze redenen is een vergelijking van de gegevens tussen de vier jaren praktisch onmogelijk.

2 Over 1997 was slechts materiaal van 14 korpsen beschikbaar en over 1998 van 16 korpsen, waarvan de kwaliteit van de gegevens bijvoorbeeld ten aanzien van de gedragingen en de afdoeningen in sommige korpsen sterk te wensen overlaat.

De analyse van interne onderzoeken en afdoeningen beperkt zich in dit hoofdstuk dan ook tot de jaren 1999 en 2000. Wat betreft de procedureregeling zijn in 2002 nog ontbrekende korpsen aangevuld.

Hoewel de door de korpsen geleverde registraties over de periode 1997-2000 over het geheel aanzienlijk zijn verbeterd, vertoont het materiaal nog steeds hiaten en verschilt de kwaliteit sterk per korps. Al in 1993 wees de minister van Binnenlandse Zaken op de noodzaak van adequate registratie van interne onderzoeken en de afdoeningen. In 1995 verzocht hij de korpsbeheerders bij circulaire "om inbreuken op de integriteit bij de politie, die hebben geleid tot strafrechtelijke veroordeling, dan wel tot disciplinaire bestraffing te registreren," nadat hij had geconstateerd dat een dergelijke registratie niet aanwezig was.[3] In 1998 bleek dat de beoogde registratie nog niet tot stand gekomen was.[4]

In 2000 werd een landelijk registratieformulier ingevoerd door de raad van hoofdcommissarissen.[5] Het formulier beoogt de strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken vast te leggen, die hebben geleid tot een vervolgingsbeslissing of disciplinaire sanctietoepassing. Bij de inventarisatie 1999-2000 maakten drie korpsen gebruik van het landelijk registratieformulier. Dit registratieformulier vertoonde een aantal tekortkomingen. Voor de vermelding van andere afdoeningsbeslissingen dan een strafrechtelijk of tuchtrechtelijk besluit bestond geen mogelijkheid. Verder bood het formulier geen vaste categorieën voor de beschrijving van de normovertredingen en de afdoeningen. Hierdoor is het twijfelachtig of het doel van het formulier, namelijk een eenduidige registratie, op deze wijze kan worden bereikt.

Onder meer naar aanleiding van de eerdere publicatie van de in dit hoofdstuk vermelde onderzoeksgegevens is in 2003 opnieuw een registratieformulier ontwikkeld, ditmaal digitaal. De portefeuillehouder integriteit van de raad van hoofdcommissarissen heeft alle korpsen verzocht strafrechtelijke onderzoeken naar misdrijven en disciplinaire onderzoeken te registreren vanaf 1 januari 2003. Het formulier registreert niet alleen gegevens over het interne onderzoek en de afdoening, maar tevens over de betrokkene, zoals functie, leeftijd, sekse en aantal dienstjaren. Hiermee vormt het een verbetering van de registratie die in het kader van dit onderzoek mogelijk was. Korpsen maakten hiervan in de verslagen over 1999-2000 nog geen melding.

---

3 TK 1994-1995, 23 900 VII, nr. 32.

4 TK 1997-1998, 25 600 VII, nr. 32.

5 TK 2001-2002, 28 000 VII, nr. 4.

In paragraaf 2.3 is reeds uiteengezet dat het zeer problematisch is een betrouwbare indruk te krijgen van de werkelijke aard en omvang van het plichtsverzuim binnen de politie. Verondersteld mag worden dat lang niet alle gevallen van plichtsverzuim aan het licht komen. Gegevens over het aantal interne onderzoeken binnen politiekorpsen en de afdoening daarvan kunnen als *een indicatie* worden gezien van de normovertredingen die zich daadwerkelijk binnen de politie voordoen. Zij zeggen echter evenveel over de aandacht die uitgaat naar bepaalde typen normovertredingen en het sanctioneringsbeleid dat wordt toegepast.[6] Van alleen signalen van plichtsverzuim wordt in geen van de korpsen registraties bijgehouden. Pas op het moment dat een intern onderzoek (dit is strafrechtelijk of disciplinair onderzoek) wordt ingezet, komt (een vermoeden van) plichtsverzuim in de registraties voor. Voordat een intern onderzoek plaatsvindt, hebben zich al meerdere 'selectiemomenten' voorgedaan, waarbij signalen van plichtsverzuim op een informele manier worden afgehandeld, door collega's of door de leidinggevende. Op dit selectieproces wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan.

5.3 Hoe is het politietuchtrecht op korpsniveau geregeld?

Alle korpsen hebben bepalingen over de disciplinaire procedure vastgesteld in een schriftelijke regeling. Eén korps beschikt niet over een algemene regeling, maar wel over een speciale folder bestemd voor de ambtenaar die onderwerp is van onderzoek en een folder voor de collega-getuige. De regelingen vertonen grote verschillen op punten van duidelijkheid en volledigheid. In een enkel geval ligt de nadruk meer op de taakstelling en bezetting van het bureau interne onderzoeken (Bio) en minder op de disciplinaire procedure. Enkele regelingen hebben het karakter van een eerste aanzet tot een meer uitgewerkte regeling, sommige zijn gedateerd. Een enkele regeling bevat praktische aanwijzingen over de inhoud en opbouw van een sanctiebesluit. Sommige regelingen verwijzen naar wetsteksten en jurisprudentie, waardoor de informatie goed gefundeerd is. In de meeste regelingen krijgt de onderzoeksfase verreweg de meeste aandacht.

In de hoofdstukken 3 en 4 is het juridisch kader van het politietuchtrecht uiteengezet. Gebleken is dat korpsen binnen dit kader over beleids-

6 Deze registratie geldt daarom primair als studieobject, aangezien zij de '*output*' vormen van de besluitvormingsprocedure waarin de afdoening van plichtsverzuim totstandkomt. Zij kunnen worden gezien als een weergave van afwijkend gedrag dat door de politie als sanctiewaardig wordt beschouwd (Huls 1985 in: Lissenberg 2001, p. 61).

vrijheid beschikken om sommige onderwerpen verder te regelen of in te vullen, bijvoorbeeld ten aanzien van de interne verdeling van bevoegdheden en de definitie van plichtsverzuim. Daarnaast zijn de disciplinaire onderzoeksmethoden en de rechtspositie van de betrokken ambtenaar nog niet volledig uitgekristalliseerd en is het derhalve interessant te bekijken hoe korpsen hiermee omgaan. In deze paragraaf wordt beschreven wat de korpsen over de volgende onderwerpen vermelden: de definitie van plichtsverzuim, het interne onderzoek en de onderzoeksmethoden, welke leidinggevende bevoegd is tot het behandelen van disciplinaire zaken, de rechtspositie van de betrokken politieambtenaar in de disciplinaire procedure wat betreft het recht op informatie en rechtsbijstand, het zwijgrecht en de spreekplicht en de samenloop met strafzaken.[7]

5.3.1 Definitie van plichtsverzuim

De meeste korpsen laten in hun procedureregeling in het midden wat onder plichtsverzuim wordt verstaan. Negen korpsen geven geen enkele invulling aan het begrip plichtsverzuim. Acht korpsen verwijzen naar het Barp of vermelden een synoniem zoals 'laakbaar' of 'normafwijkend' gedrag. Negen korpsen geven iets meer inhoud aan het begrip, door te verwijzen naar de Ambtsinstructie, onderscheid te maken tussen plichtsverzuim en onjuist functioneren, te vermelden dat ook in privé-tijd plichtsverzuim kan worden gepleegd, voorbeelden te gegeven of aan te geven dat opzet een rol speelt. Het integriteitsstatuut voor de politie 1997 komt in de regelingen in het geheel niet voor. Rotterdam-Rijnmond noemt een aantal rechtsbeginselen die leidend moeten zijn in het politieoptreden: handelen of nalaten in strijd daarmee vormt plichtsverzuim.

5.3.2 Intern onderzoek

De meeste korpsen maken onderscheid naar strafrechtelijk, disciplinair en oriënterend onderzoek. De helft van de korpsen laat onbesproken welke onderzoeksmethoden kunnen worden aangewend in een oriënterend of disciplinair onderzoek. Vier procedureregelingen vermelden het principe

7 In 2004 is de handreiking 'Sanctionering integriteitsschendingen bij de politie' geschreven, die ten tijde van het afsluiten van dit onderzoek nog formeel moet worden goedgekeurd door de raad van hoofdcommissarissen. De handreiking is bedoeld om landelijk meer gelijkheid te brengen in de strafmaat van disciplinaire sanctionering.

van hoor en wederhoor. Drie regelingen verbieden het gebruik van anonieme getuigenverklaringen. Eén korps maakt alleen melding van het horen van getuigen als onderzoeksmethode. Het korps Twente bepaalt dat de aan te wenden onderzoeksmethoden vooraf door de korpschef worden getoetst. In Gelderland-Midden heeft het Bio toegang tot alle aanwezige informatie over medewerkers, maar informatie uit politieregisters kan alleen via de korpsbeheerder worden verkregen, onder verwijzing naar artikel 15 Politieregisters. In Brabant-Zuid-Oost worden de onderzoeksmethoden in overleg met de dagelijks leider dan wel de korpschef vastgesteld. In Flevoland vindt een oriënterend onderzoek plaats zonder dat de betrokkene wordt gehoord. Voor het verkrijgen van informatie worden administratieve processen, mutaties, processen-verbaal en correspondentie geraadpleegd. De KLPD heeft bepaald dat in het kader van een disciplinair onderzoek er toegang mogelijk is tot alle ruimten van het korps, ook die met een bijzondere toegangsregeling. Er is inzage mogelijk in relevante beheers- en bedrijfsbestanden. Voor inzage in politieregisters, strafregisters en het algemene documentatieregister is toestemming nodig van het hoofd van het Bio, zo bepaalt de regeling.

5.3.3 Interne verdeling van bevoegdheden in disciplinaire zaken

Wat betreft de bevoegdheid tot het behandelen van disciplinaire zaken, kan grofweg onderscheid worden gemaakt tussen een overwegend centrale en een overwegend decentrale behandeling. Een centrale behandeling betekent dat alle signalen van plichtsverzuim ter kennis moeten worden gebracht aan de korpschef en deze over de reactie daarop beslist. Interne onderzoeken worden voornamelijk door een Bio verricht. In een decentrale benadering is ook de districtschef beslissingsbevoegdheid toegekend, bijvoorbeeld ten aanzien van het instellen van intern onderzoek. De wettelijke bepaling dat de bevoegdheid tot het opleggen van de straffen van ontslag en schorsing is voorbehouden aan de korpsbeheerder (art. 77 lid 3 Barp), maakt een volledig decentraal model niet mogelijk.

De informatie in de procedureregelingen over de interne verdeling van bevoegdheden is over het algemeen zeer summier. Op basis hiervan kan worden vastgesteld dat tien korpsen bepalen dat alle signalen van plichtsverzuim moeten worden gemeld aan de korpschef. Eén korps spreekt zelfs van een meldings*plicht* van de districtschef. Acht korpsen vermelden dat disciplinair onderzoek of onderzoek naar lichte vormen van plichtsverzuim door de districtschef wordt ingesteld, terwijl strafrechtelijk onderzoek of onderzoek naar ernstig plichtsverzuim voor rekening komt van het Bio.

Rotterdam-Rijnmond lijkt het meest decentrale model te hanteren. Daar beschikken districtschefs over de gemandateerde bevoegdheid tot het opleggen van de sanctie van schriftelijke berisping, voorzover bekend als enige korps. Deze decentrale bevoegdheidsverdeling gaat echter wel gepaard met een plicht tot het aanmelden van elk disciplinair of strafrechtelijk onderzoek bij het Bio. Van zeven korpsen blijft onduidelijk op welk niveau welke bevoegdheden worden uitgeoefend. Het korps Haaglanden beschikt als enige over een interne Commissie Advies in Disciplinaire Zaken, die adviseert over de sanctietoepassing van zwaardere vormen van plichtsverzuim.

5.3.4 Rechtspositie betrokkene

Ten aanzien van het recht op informatie wordt, voorzover korpsen daar iets over vermelden, veelal onderscheid gemaakt tussen oriënterend onderzoek en disciplinair onderzoek. Het meest gehanteerde uitgangspunt is dat de betrokkene niet over de beslissing tot het instellen van een oriënterend, maar wel over de beslissing tot het instellen van een disciplinair onderzoek wordt ingelicht. Het recht op informatie kent vaak het voorbehoud dat informatieverstrekking het verloop van het onderzoek niet mag schaden. Enkele korpsen schrijven voor dat de betrokkene na afloop alsnog van een oriënterend onderzoek op de hoogte wordt gesteld. Enkele korpsen bepalen verder dat de betrokkene recht heeft op inzage in het dossier op het moment dat het voornemen tot het besluit tot sanctieoplegging is uitgegaan. Het korps Haaglanden stuurt de stukken per procedurefase op. In Limburg-Noord beslist de korpschef over het moment dat de betrokkene op de hoogte wordt gebracht van het onderzoek. Zeven korpsen laten het onderwerp onbesproken.

De betrokkene is gehouden medewerking te verlenen aan het disciplinaire onderzoek en naar waarheid te verklaren, zo bepalen vier korpsen. Twee regelingen vermelden dat de betrokkene niet in de positie mag worden gebracht dat hij meewerkt aan zijn eigen bestraffing, waarbij verwezen wordt naar jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep. Acht korpsen nemen een tussenpositie in: het verhoor van de betrokkene in een disciplinaire procedure heeft het karakter van een verantwoordingsgesprek, zonder dat de betrokkene een verschoningsrecht toekomt. Hieruit vloeit voort dat een politieambtenaar die niet de waarheid spreekt, zich in beginsel schuldig maakt aan plichtsverzuim. De verantwoordingsplicht wordt echter beperkt door het beginsel dat niemand verplicht kan worden mee te werken aan zijn eigen bestraffing. Hoe deze twee uitgangspunten in de praktijk worden

gehanteerd, blijft in feite onduidelijk. In de regeling van het korps Drenthe wordt bijvoorbeeld gesteld dat de aantijgingen tegen de ambtenaar voorafgaande aan het verantwoordingsgesprek duidelijk dienen te zijn, om tegemoet te komen aan het in de jurisprudentie verwoorde beginsel dat de ambtenaar niet in een situatie mag worden gebracht waarin hij meewerkt aan zijn eigen disciplinaire bestraffing. Dit zou zijn verantwoordingsplicht echter ongeschonden laten. Vijf regelingen bepalen daarnaast dat getuigen wel een volledige medewerkingsplicht hebben. Twaalf regelingen vermelden dit onderwerp in het geheel niet.

Een meerderheid van de korpsen vermeldt in de procedureregeling dat de betrokkene gedurende de disciplinaire procedure recht heeft op rechtsbijstand. Twee korpsen verwijzen hierbij naar artikel 2:1 Awb, waarin staat dat een ieder zich ter behartiging van zijn belangen in het verkeer met bestuursorganen kan laten bijstaan of vertegenwoordigen door een gemachtigde. Acht regelingen noemen dit onderwerp niet.

5.3.5 Samenloop met strafzaak

Kunnen bevindingen uit een disciplinair onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek zonder meer met elkaar worden uitgewisseld? Nee, meent een tiental korpsen. Voor strafrechtelijk gebruik van informatie die is verkregen in een disciplinair onderzoek, is toestemming van de betrokkene nodig. De reden hiervoor is dat de ambtenaar vanwege de op hem rustende verantwoordingsplicht gehouden is tot verdergaande medewerking aan het onderzoek dan een verdachte die in een strafrechtelijke procedure het zwijgrecht toekomt. Drie korpsen wijzen er wel op dat de rechter-commissaris in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek inzage kan eisen in alle bestaande stukken. Zeeland bepaalt daarentegen dat strafrechtelijk gebruik van disciplinair verkregen informatie hoe dan ook onmogelijk is. Limburg-Noord schrijft voor dat voorafgaande aan elke verklaring de betrokkene of getuige wordt gevraagd of hij bezwaar heeft tegen gebruik van zijn verklaring in de andere – strafrechtelijke of disciplinaire – procedure. Vijf korpsen bepalen dat het disciplinaire en strafrechtelijke onderzoek niet door dezelfde onderzoekers wordt verricht.

Vier korpsen beperken zich ten aanzien van dit onderwerp tot de opmerking dat er overleg plaatsvindt tussen het OM en het bevoegd gezag voordat een onderzoek wordt opgestart en/of tijdens het verloop van het onderzoek. Vijf procedureregelingen behandelen het onderwerp samenloop niet.

5.3.6 De Bureaus interne onderzoeken

Teneinde structurele aandacht voor integriteit binnen de politiekorpsen te verzekeren, bepaalde de minister van Binnenlandse Zaken in 1995 dat elk korps binnen twee jaar moet beschikken over "een structurele, niet-vrijblijvende voorziening voor intern onderzoek die past in de structuur en de cultuur van dat korps".[8] De bureaus dienen een evenwicht te vinden tussen preventieve en repressieve taken. In 1997 meldde de minister de Tweede Kamer dat het merendeel van de politieregio's beschikt over een structurele voorziening.[9]

De uitwerking van de door hem opgedragen 'structurele voorziening' heeft de minister overgelaten aan de korpsen. De enige concrete eis die hij stelt, is dat de voorziening onder directe verantwoordelijkheid van de korpschef staat. De inventarisatie integriteitsbeleid 2000 van het Nederlands Politie Instituut vermeldt dat bijna de helft van de korpsen één interne onderzoeker heeft. De eigen onderzoeksgegevens wijzen uit dat deze veelal gebruikmaken van de inzet van medewerkers in het korps, soms op ad hoc, soms op structurele basis. Een derde van de korpsen heeft een intern onderzoeksbureau van twee tot vijf medewerkers. Volgens de inventarisatie tellen de interne onderzoeksbureaus van de vier grote stedenkorpsen (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) negen of meer medewerkers. Drie kleine korpsen zijn een samenwerkingsverband aangegaan met grotere korpsen voor het verrichten van interne onderzoeken. Meestal is het bureau ondergebracht bij de korpsstaf.

De voornaamste taak van de bureaus interne onderzoeken is het verrichten van onderzoek. Dit kan zowel strafrechtelijk als disciplinair onderzoek zijn. In geval van strafrechtelijk onderzoek beslist de hoofdofficier van justitie, mede op basis van de hierna te noemen inzetcriteria van de Rijksrecherche, of het onderzoek wordt opgedragen aan het korps of dat inzet van de Rijksrecherche wordt verzocht. Uit de beschikbare jaarverslagen blijkt dat de Bio's in de praktijk vaak niet of slechts marginaal toekomen aan hun preventieve taken.

Het bestaan van een Bio laat de mogelijkheid onverlet dat een districtschef of een teamchef zelf inlichtingen verzamelt omtrent een vermoedelijke normovertreding van een eigen medewerker. Het controleren en evalueren van het functioneren van medewerkers, ook als dit zou kunnen wijzen op

8 TK 1994-1995, 23 900, nr. 36; brief van de minister van Binnenlandse Zaken, 17 maart 1995, EA95/U553.

9 Voortgangsrapportage Integriteit van het Openbaar Bestuur van de minister van Binnenlandse Zaken, 29 september 1997, AD97/U842.

plichtsverzuim, behoort tot de reguliere leidinggevende taken. In welke gevallen een intern onderzoek plaatsvindt, wordt volledig bepaald door de interne korpsregels of de korpspraktijk.

In de beleidsstukken is geen spoor te vinden van enige discussie over de wenselijkheid van het samengaan van preventieve en repressieve taken binnen een bureau. Blijkbaar wordt er niet aan getwijfeld dat deze goed zijn te combineren. Toch zijn daar wel vraagtekens bij te zetten. Zo kan de wetenschap dat dezelfde groep mensen onderzoek verricht naar normovertredingen een beletsel zijn bij het opbouwen van vertrouwen binnen het korps in het kader van preventie. Verder is het de korpsleiding die mede sturing geeft aan feitenonderzoeken. Een Bio heeft daardoor allerminst een onafhankelijke positie binnen het korps en zal veelal worden gezien als een verlengstuk van de korpsleiding. Deze positie kan een kritische houding jegens leidinggevenden bemoeilijken. De regering heeft op vragen van de vaste commissies van binnenlandse zaken en justitie geantwoord dat in de procedures van melden en onderzoek waarborgen nodig zijn om te voorkomen dat leidinggevenden hun onwelgevallige informatie kunnen controleren.[10] In daaropvolgende beleidsstukken komt dit onderwerp echter niet meer voor.

5.4 Intern onderzoek 1999-2000

5.4.1 De analyse

Het belangrijkste probleem van de verwerking en analyse van de door de korpsen aangeleverde gegevens is, dat de door de korpsen gehanteerde eenheden verschillend zijn, wat een vergelijking tussen de korpsen bemoeilijkt. Ten eerste registreert het ene korps per onderzoek terwijl het andere per betrokkene of per normovertreding registreert. Ten tweede registreren sommige korpsen de verschillende typen onderzoek (oriënterend, disciplinair en strafrechtelijk) als één onderzoek, terwijl andere deze apart registreren. Daarbij registreren sommige Bio's alleen de eigen onderzoeken, terwijl andere ook de onderzoeken door de districten en de Rijksrecherche noteren.

Een intern onderzoek kan betrekking hebben op één, maar ook op meerdere medewerkers. In de verwerking en analyse van de meeste gegevens zijn daarom de politieambtenaren die onderwerp van onderzoek waren, 'de betrokkenen', als uitgangspunt genomen. Dit heeft als voordeel dat dit

10 TK 1994-1995, 23 900, nr. 36.

aantal direct kan worden gekoppeld aan het aantal afdoeningen. Tevens kan het aantal betrokkenen worden vergeleken met de korpssterkte, dat wil zeggen het aantal medewerkers per korps. Een 'betrokkene' kan overigens ook een onbekende dader zijn. Omdat de gegevens van de jaren 1999 en 2000 geen of slechts minimale verschillen vertonen, is in de tabellen steeds uitgegaan van het gemiddelde over de twee jaren, tenzij anders is aangegeven.

5.4.2 Gegevens over intern onderzoek

Een intern onderzoek kan gericht zijn op meerdere functionarissen ('betrokkenen'). Per betrokkene kan onderzoek zijn verricht naar meer dan één gedraging (tabel 5.1). Volgens opgave van de korpsen hebben er in 1999 totaal 753 interne onderzoeken plaatsgevonden naar 833 betrokkenen. In 2000 betrof dat totaal 816 onderzoeken naar 892 betrokkenen. Het kwam in totaal 125 keer voor dat er onderzoek werd verricht met een onbekende dader.

Drie op de tien interne onderzoeken (30%) waren uitsluitend strafrechtelijk van aard en evenzoveel uitsluitend disciplinair (31%). Zeven procent van de onderzoeken was zowel strafrechtelijk als disciplinair. Twee op de tien onderzoeken (20%) had een oriënterend karakter. Drie procent betrof alleen de vermelding van een signaal van een normovertreding, zonder dat hier daadwerkelijk onderzoek op volgde. Over negen procent van de onderzoeken was geen informatie bekend. Uit een vergelijking blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de korpsen. Sommige doen alleen strafrechtelijk onderzoek en een aantal korpsen verricht geen oriënterende onderzoeken.

De interne onderzoeken worden met name verricht door de Bio's (73%) en deels door korpsonderdelen of door de Rijksrecherche. De interne onderzoeken kunnen betrekking hebben op zowel executieve als administratieve medewerkers binnen een regiokorps. Alle rangen komen voor, maar het merendeel bestaat uit hoofdagenten en brigadiers (percentage rang onbekend: 26). Een kleine drie procent van de onderzochte functionarissen is niet in dienst van de politie, zoals stadswachten en medewerkers van de dienst parkeerbeheer (percentage functie onbekend: 57%).

Tabel 5.1 Plichtsverzuim onderzocht en afgedaan in de periode 1999-2000 (aantallen)[11]

	1999	*2000*	*Totaal*
Aantal interne onderzoeken	753	816	1569
Aantal betrokken politieambtenaren	833	892	1725
Aantal onderzochte gedragingen	919	981	1900
Aantal bekende afdoeningen	752	747	1499

Over de aanleiding tot het onderzoek zijn maar van 40 procent van de onderzoeken gegevens bekend. Hiervan wordt veruit de belangrijkste aanleiding gevormd door een aangifte of een klacht van een burger (44% van de onderzoeken waarvan de aanleiding bekend is). Daarnaast kwam een deel van de onderzoeken voort uit CIE-informatie of informatie uit een strafrechtelijk onderzoek (12%) en de melding van een collega (11%). De melding van een leidinggevende of administratieve controle vormde slechts in vijf procent van de onderzoeken de aanleiding. De aanduiding 'melding politie' van het korps Rotterdam-Rijnmond vormde in 19 procent van de onderzoeken de aanleiding, waarbij onduidelijk is van wie de melding precies afkomstig was (andere aanleiding: 12%).

Aangifte en klachten door burgers hadden vooral betrekking op geweldsgebruik (48%) en normovertredingen in de privé-sfeer (13%). Melding door de leidinggevende had vooral betrekking op diefstal (46%) en het niet-nakomen van de arbeidsrechtelijke verplichtingen (21%), melding door een collega vooral op ongewenste omgangsvormen (29%), normovertredingen in de privé-sfeer (18%) en interne diefstal (16%). CIE-informatie en informatie uit een strafrechtelijk onderzoek hadden vooral betrekking op het lekken van informatie (respectievelijk 50% en 37%).

Van ruim een kwart van de onderzoeken is niet bekend welke instantie het onderzoek heeft verricht. De onderzoeken waarvan wel gegevens bekend zijn, komen voor bijna driekwart voor rekening van de Bio's (73%), gevolgd door de korpsonderdelen (15%). Vijf procent van de onderzoeken staat op naam van de Rijksrecherche (105 onderzoeken). Dit aandeel ligt in werkelijkheid hoger. De Rijksrecherche maakt zelf melding van een totaal van 262 onderzoeken naar politiefunctionarissen in de jaren 1999/2000, namelijk 170 in 1999 en 92 in 2000. Een reden voor het verschil in opgave kan zijn dat de korpsen de Rijksrecherche-onderzoeken niet altijd registreren. Duidelijk

11 Gebaseerd op tabel 1 in: Lamboo e.a. 2002.

waarneembaar in zowel de korps- als de Rijksrecherchecijfers is een daling van het aantal Rijksrechercheonderzoeken naar politiefunctionarissen in 2000. De Rijksrecherche noemt in haar jaarverslag 2000 als oorzaak dat de Rijksrecherche in 2000 is gedomineerd door een aantal grote corruptieonderzoeken. "Dat ging deels ten koste van onderzoeken binnen de reguliere politie waarin corruptieachtige elementen aanwezig waren, maar waarbij de ernst van de corruptie nog niet duidelijk was. Deze onderzoeken kwamen vaker dan gewenst voor rekening van de interne onderzoekers van de politie."[12]

De Inventarisatie integriteitsbeleid politie 2000 van het Nederlands Politie Instituut maakt melding van meerdere samenwerkingsverbanden tussen kleinere en grotere korpsen. Deze zijn echter niet terug te vinden in de cijfers. Een ander korps wordt volgens de jaarverslagen maar zelden voor een onderzoek ingeschakeld (1%). Ook samenwerkingsverbanden tussen korpsonderdeel en Bio of Bio en Rijksrecherche komen volgens de cijfers maar weinig voor (2%, respectievelijk 3%).

Om een uitspraak te kunnen doen over het aantal politieambtenaren dat onderwerp was van strafrechtelijk onderzoek in verhouding tot 'gewone' burgers, zijn strafrechtelijke gegevens over de gehele bevolking onder de loep genomen. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek werd in 2000 één op de 54 personen van boven de 18 jaar verdacht van een misdrijf. Uit de cijfers van dit onderzoek blijkt dat in 2000 één op de 121 politieambtenaren onderwerp is geweest van strafrechtelijk onderzoek. Hieronder vallen echter ook de politieambtenaren waartegen aangifte is gedaan terzake van mishandeling in de functie-uitoefening. Wanneer alleen gedragingen in de privé-sfeer in aanmerking komen, komt de verhouding te liggen op één op de 901 politieambtenaren. Voorzover bekend lijken politieambtenaren zich derhalve aanmerkelijk minder aan strafbare feiten schuldig te maken dan gewone burgers. Eenzelfde vergelijking is niet mogelijk over de afdoening van de strafrechtelijke onderzoeken, omdat de gegevens hierover ten aanzien van politieambtenaren verre van volledig zijn.

5.4.3 Resultaten van intern onderzoek

Lang niet altijd kon worden opgemaakt uit de korpsregistraties of een intern onderzoek leidde tot de bevinding dat er sprake was van plichtsverzuim

12 *Jaarverslag Rijksrecherche* 2000, p.7.

en/of een strafbaar feit. Van de oriënterende en disciplinaire onderzoeken kon bij 20 procent van de betrokkenen geen resultaat worden vastgesteld. Van de strafrechtelijke onderzoeken was van 40 procent van de betrokkenen het resultaat onbekend. Dit percentage ligt mede zo hoog omdat uit een strafrechtelijke sepotbeslissing niet kan worden opgemaakt of om juridisch-technische redenen (onvoldoende bewijs) of om opportuniteitsredenen van vervolging is afgezien. De volgende bevindingen zijn gebaseerd op de gegevens die wel bekend zijn.

Bij driekwart van de disciplinair onderzochte betrokkenen luidt de conclusie dat er sprake was van plichtsverzuim (72%). Bij een derde van de strafrechtelijke verdachten werd een strafbaar feit geconstateerd (31%). Het verschil in resultaat tussen disciplinair en strafrechtelijk onderzoek zou verklaard kunnen worden uit de verschillen in bewijslast in beide juridische disciplines. Een relatief klein deel van de oriënterende onderzoeken mondde uit in een disciplinair onderzoek (18%). Dat oriënterend onderzoek leidde tot strafrechtelijk onderzoek, kwam nagenoeg niet voor. Bij oriënterend onderzoek bleef de dader vaker onbekend (21%) dan bij disciplinair onderzoek (3%) en strafrechtelijk onderzoek (12%). Tussen de korpsen blijkt het resultaat sterk te variëren, namelijk bij tussen de 20 en 86 procent van de betrokkenen werd er wel plichtsverzuim en/of een strafbaar feit geconstateerd. De uitersten worden gevonden bij kleinere korpsen.

5.5 Plichtsverzuim en afdoening 1999-2000

5.5.1 Methode van onderzoek

In hoofdstuk 2 is een indeling van typen normovertredingen uiteengezet in twaalf categorieën. Met deze categorisering kan vanwege haar volledigheid de door de korpsen aangeleverde verslaglegging zo nauwkeurig mogelijk worden weergeven. Tegelijkertijd is zij bruikbaar voor analyse en verslaglegging, omdat een al te uitgebreide opsomming van gedragingen is vermeden.

1. aannemen van steekpenningen (corruptie)
2. diefstal/verduistering in dienstbetrekking
3. fraude,
4. meineed,
5. aannemen van giften/kortingen,
6. onverenigbare nevenwerkzaamheden,
7. lekken/misbruik van informatie,

8. ongewenste omgangsvormen en bejegening,
9. onrechtmatig geweldsgebruik,
10. onrechtmatige opsporingsmethoden/dwangmiddelen
11. tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen,
12. normovertredingen in de privé-sfeer.

Hoewel de korpsregistraties niet veel details vermelden, is de mogelijkheid geschapen binnen deze indeling meer gedetailleerde gegevens tot hun recht te laten komen. De twaalf hoofdcategorieën van normovertredingen zijn daartoe onderverdeeld in subcategorieën. De subcategorieën bieden per gedraging de mogelijkheid een nadere differentiatie te maken, bijvoorbeeld naar slachtoffer van omgangsvormen of geweldsgebruik (een collega, burger, arrestant of verdachte), naar begunstigde van misbruik van informatie (de media, een crimineel, familie of vrienden), naar geweldsmiddel (vuurwapen, wapenstok, fysiek geweld). De beschikbare registraties bevatten niet altijd de verlangde informatie. Daarom is binnen elke hoofdcategorie regelovertreding een categorie 'niet gespecificeerd' aanwezig. Voor de analyse wordt voornamelijk gebruik gemaakt van de hoofdcategorieën, maar daar waar het wenselijk is, kan meer gespecificeerde informatie worden geleverd, mits de korpsregistraties deze konden bieden. Het registratieformulier met behulp waarvan de korpsgegevens zijn verwerkt en geanalyseerd, is te vinden in bijlage 2.

5.5.2 Normovertredingen

In tabel 5.2 is in de tweede kolom het percentage betrokkenen per type normovertreding weergegeven. Omdat het onderzoek gericht kan zijn op meer dan één gedraging per betrokkene, tellen de percentages niet op tot honderd. De tabel moet zo gelezen worden dat bijvoorbeeld bij 3,2 procent van de betrokken politieambtenaren het onderzoek gericht was op fraude. Ditzelfde geldt voor het percentage betrokkenen in de tweede kolom waarbij het onderzoek tot de vaststelling leidde dat er sprake was van plichtsverzuim en/of een strafbaar feit.

Uit tabel 5.2 blijkt dat de interne onderzoeken zich hoofdzakelijk richtten op zes vormen van plichtsverzuim, namelijk normovertredingen in de privé-sfeer, onrechtmatig geweldsgebruik, tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, lekken of misbruik van informatie, ongewenste omgangsvormen en interne diefstal. Bij 91 procent van alle betrokken politieambtenaren richtte het onderzoek zich op één van deze gedragingen.

Met betrekking tot 593 van de 1725 betrokken politieambtenaren (34,4%) resulteerden de onderzoeken daadwerkelijk in de vaststelling van plichtsverzuim en/of een strafbaar feit. Hiervan beslaat 80 procent normovertredingen in de privé-sfeer, te kort schieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, ongewenste omgangsvormen en onrechtmatig geweldsgebruik. Deze vormen van plichtsverzuim hebben met elkaar gemeen dat de identiteit van de betrokkene veelal vast staat tijdens het onderzoek (dit blijkt met name het geval te zijn bij normovertredingen in de privé-sfeer, arbeidsrechtelijke kwesties en ongewenste omgangsvormen). Daarmee neemt de kans toe dat plichtsverzuim of een strafbaar feit wordt vastgesteld. Bij misbruik van informatie kon daarentegen relatief vaak de identiteit van de dader niet worden vastgesteld.

Tabel 5.2 maakt duidelijk dat de korpsen naar vijf vormen van plichtsverzuim zelden onderzoek deden, namelijk 'onverenigbare nevenfuncties', 'aannemen van steekpenningen', 'onrechtmatige opsporingsmethoden', 'het aannemen van giften/kortingen' en 'meineed'. Waarom deze gedragingen relatief weinig zijn onderzocht, kan uit de gegevens niet worden opgemaakt. De meest voor de hand liggende verklaring is dat deze vijf normovertredingen weinig voorkomen. Ook is het goed mogelijk dat sommige vormen van plichtsverzuim niet ernstig genoeg worden gevonden voor een intern onderzoek en op andere wijze, bijvoorbeeld door de lijnchef, worden afgedaan.

Het percentage betrokkenen per type normovertreding verschilt overigens aanzienlijk per korps. Dit kan bijvoorbeeld bij normovertredingen in de privé-sfeer variëren van ruim één tot 32 procent van de onderzochte politieambtenaren, bij geweldsgebruik van zes tot 42 procent en bij arbeidsrechtelijke verplichtingen van drie tot 50 procent. Deze opmerkelijke verschillen kunnen een indicatie zijn van de daadwerkelijk omvang van het plichtsverzuim, maar kunnen ook een weerslag vormen van de aandacht die er voor bepaald plichtsverzuim is. In de casusbeschrijvingen in hoofdstuk 6 wordt hierop nader ingegaan.

Tabel 5.2 Typen normovertredingen naar intern onderzoek en het resultaat van het intern onderzoek in de periode 1999-2000 (percentages), gerangschikt naar resultaat van het onderzoek*[13]

Typen normovertredingen	*Percentage politieambtenaren betrokken bij intern onderzoek, N=1725*	*Percentage politieambtenaren bij wie plichtsverzuim en/of strafbaar feit is vastgesteld, N=593***
Normovertredingen in de privé-sfeer	22.0	27.2
Tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	14.1	23.9
Ongewenste omgangsvormen	11.8	17.5
Onrechtmatig geweldsgebruik	19.8	12.1
Lekken/misbruik van informatie	12.8	9.4
Interne diefstal	10.7	7.3
Fraude	3.2	4.5
Onverenigbare nevenfuncties	1.9	2.5
Meineed	0.8	1.3
Onrechtmatige opsporingsmethoden	1.4	1.2
Aannemen van steekpenningen (corruptie)	1.4	0.3
Aannemen van giften/kortingen	0.2	0.2
Overig	7.8	5.7
Geen gegevens/lopende zaak	2.3	0.2

* De percentages tellen niet op tot 100% omdat het onderzoek gericht kan zijn op meer dan één gedraging per betrokkene.

** Dit is alleen aangenomen wanneer een disciplinaire sanctie is opgelegd, ontslag heeft plaatsgevonden of wanneer de strafrechtelijke afdoening duidde op bewijs voor en schuld aan een strafbaar feit (transactie, vervolging of veroordeling).

13 Gebaseerd op tabel 2 in: Lamboo e.a. 2002.

De gedragingen die vallen onder de belangrijkste categorieën aangetoond plichtsverzuim kunnen nader worden gespecificeerd.[14] De *normovertredingen in de privé-sfeer* bestaan voornamelijk uit rijden onder invloed (17%), vermogensdelicten (14%) en dubieuze contacten met het crimineel milieu (16%). In 25 procent van de gevallen was de gedraging niet nader omschreven. *Het tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen* betreft grotendeels ongeoorloofde afwezigheid of onterechte ziekmelding (15%), misbruik van bedrijfsmiddelen (12%), tekenen van alcohol en drugsgebruik (10%) en loonbeslagen (9%; gedraging niet nader omschreven: 9%). Bijna de helft van de aangetoonde *ongewenste omgangsvormen* was gericht tegen een collega (46%), en 17 procent tegen een burger. Onderzoeken naar ongewenste omgangsvormen tegen een burger leverden relatief vaak geen plichtsverzuim en/of een strafbaar feit op. Bijna de helft van de ongewenste omgangsvormen (46%) was niet nader omschreven, 25 procent van de gevallen was seksueel van aard (seksuele intimidatie of ontucht) en tien procent bestond uit misbruik van e-mail of internet. Het *onrechtmatig geweldsgebruik* vond per definitie plaats tijdens de functie-uitoefening en was voornamelijk gericht tegen burgers, arrestanten of verdachten. In acht op de tien gevallen ging het om het aanwenden van fysiek geweld. In enkele gevallen bestond het geweld uit vernieling.

5.5.3 Afdoening van plichtsverzuim

Het is aan het bevoegd gezag een passende reactie te formuleren op gepleegd plichtsverzuim. Dit kan liggen in de repressieve sfeer door het opleggen van een disciplinaire sanctie zoals bijvoorbeeld (voorwaardelijk) ontslag. Ontslag kan tevens worden opgelegd vanwege ongeschiktheid voor het ambt. Ontslag op eigen verzoek kan in combinatie met een financiële schikking een uitweg bieden ingeval het ongewenst is dat de betrokkene aanblijft, maar er onvoldoende juridische grond is voor gedwongen ontslag. Naast een disciplinaire of strafrechtelijke sanctie zijn er ook andere afdoeningen mogelijk. Verplaatsing naar een andere werkplek of functie is wettelijk gezien geen sanctie maar een bedrijfsmatige maatregel die kan worden getroffen in het belang van de bedrijfsvoering. Het plichtsverzuim kan daarnaast als signaal worden gezien van structurele aard dat moet leiden tot bijvoorbeeld het aanpassen van procedures of het nemen van organisatorische maatregelen.

14 Uitgegaan is van 1e en 2e gedraging, evenals in tabel 5.2.

Ten aanzien van 377 betrokkenen is geen informatie over de afdoeningsbeslissing bekend. Ten aanzien van de overige betrokkenen heeft in bijna de helft van de gevallen het onderzoek geen gevolgen gehad omdat geen plichtsverzuim werd aangetoond, geen strafbaar feit werd geconstateerd, de dader onbekend bleef of er sprake was van een strafrechtelijk sepot (42%). Maar als het onderzoek wel plichtsverzuim en/of een strafbaar feit opleverde, heeft dit vrijwel altijd consequenties gehad voor de betrokkene. In maar vier gevallen is geen afdoening getroffen hoewel het onderzoek wel tot de conclusie leidde dat er sprake was van plichtsverzuim of een strafbaar feit. Verder blijken er in 53 gevallen waarin geen plichtsverzuim of een strafbaar feit is geconstateerd niettemin maatregelen te zijn genomen. Dit betreft met name het voeren van een gesprek, maar ook bedrijfsmatige maatregelen kwamen voor.

Uit tabel 5.3 blijkt dat in de periode 1999-2000 totaal 529 afdoeningen zijn getroffen in de vorm van ontslag, een disciplinaire sanctie of strafrechtelijke vervolging. Bij deze afdoeningen is de verwijtbaarheid van de betrokkene vereist. Van de disciplinaire sancties hebben naast ontslag ook de schriftelijke berisping, salarissancties en tijdsancties toepassing gevonden. Nog eens 316 afdoeningen richtten zich meer op informele correctie, begeleiding en de interne organisatie van het korps. Van de 582 rechtspositionele besluiten ten aanzien van een betrokkene (ontslagbesluiten, disciplinaire sancties en bedrijfsmatige maatregelen, het gesprek daaronder niet begrepen) was 58 procent (338) een disciplinaire sanctie. Als plichtsverzuim leidt tot een rechtspositioneel besluit, is dit derhalve in de meerderheid van de gevallen een disciplinaire sanctie.

Het aantal ontslagen per jaar ontliep elkaar niet veel. In 1999 zijn 83 politieambtenaren ontslagen en in 2000 waren dit er 93. Het aantal gevallen van ontslag ligt hiermee op een jaarlijks gemiddelde van circa één politieambtenaar per 500 medewerkers. In beide jaren werden evenveel politieambtenaren, namelijk 41, disciplinair ontslagen. In 1999 hebben 24 politieambtenaren zelf ontslag genomen en in 2000 waren dat er 19. De categorie 'ontslag anders' heeft betrekking op ongeschiktheidsontslag en het niet verlengen van een tijdelijk dienstverband. Aangezien tegen een betrokkene meerdere sancties of maatregelen getroffen kunnen worden, tellen ook in tabel 5.3 de percentages niet op tot 100 procent. De tabel gaat uit van de betrokkenen en moet bijvoorbeeld gelezen worden als: tegen 4,5 procent van de *betrokkenen* is de bedrijfsmatige maatregel overplaatsing genomen.

Tabel 5.3 Vastgestelde afdoeningen in de periode 1999-2000 (aantallen en percentages)[15]

	Aantal afdoeningen	*Percentage betrokkenen*
Ontslag:	**176**	**13.1**
Disciplinair ontslag	82	6.1
Ontslag op eigen verzoek	43	3.2
Ontslag anders	51	3.8
Disciplinaire sanctie:	**256**	**19.1**
Disciplinair voorwaardelijk ontslag	75	5.6
Schriftelijke berisping	95	7.0
Salarismaatregel	19	1.4
Inleveren vakantiedagen	26	1.9
Anders	41	3.0
Strafrechtelijk vervolg:	**97**	**7.2**
Transactie	38	2.8
Vervolging, lopende zaak	17	1.3
Strafoplegging	27	2.0
Anders	15	1.1
Afdoening anders:	**316**	**23.7**
Functioneringstraject	31	2.3
Overplaatsing	60	4.5
Organisatorische maatregel	29	2.2
Gesprek	166	12.3
Waarschuwingsbrief	30	2.2
Geen gevolgen:	**624**	**46.7**
Geen gevolgen (overtreding niet bewezen)	414	30,7
Strafrechtelijk sepot	210	15.6
Overig:	**30**	**2.2**
Totaal	**1499**	

Deze 1499 afdoeningen zijn terug te voeren op 1348 betrokkenen.
Betrokkenen van wie de afdoening niet bekend is en lopende zaken zijn achterwege gelaten.

15 Eerder gepubliceerd in: Lamboo e.a. 2002.

Eerder is vermeld dat bijna 40 procent van de betrokkenen verdachte was in een strafrechtelijk onderzoek. Van nog niet de helft daarvan is de strafrechtelijke afdoening bekend. Dit kan erop duiden dat de terugkoppeling van de afdoeningsbeslissing van het OM naar het korps te wensen overlaat. Twee derde van deze zaken met bekende afdoening is geseponeerd (210 personen). Dit kan gaan om een technisch sepot met als reden dat de zaak juridisch niet 'rond' te krijgen is, of om een beleidssepot. In dit geval is er wel sprake van een strafbaar feit en een strafbare verdachte, maar spelen er andere overwegingen om van vervolging af te zien, bijvoorbeeld omdat de officier van justitie voorkeur geeft aan sanctionering door de korpsleiding. In de meeste gevallen kon op basis van de korpsverslaglegging niet achterhaald worden welke sepotvorm was toegepast.

In de twee jaren zijn 27 politieambtenaren strafrechtelijk veroordeeld. De opgelegde boetes bedroegen *f* 250,- tot *f* 3000,- en de opgelegde werkstraffen varieerden van 100 tot 240 uur, de voorwaardelijke gevangenisstraffen van één week tot één jaar en de onvoorwaardelijke gevangenisstraffen van 22 dagen tot vijf maanden. Aan eerlijkheidsdelicten wordt kennelijk zwaar getild want de gevangenisstraf van vijf maanden plus een boete en ontslag betrof een onderzoek naar meineed terwijl een straf van 40 dagen gevangenisstraf plus een boete van *f* 3000,- werd opgelegd wegens het onjuist rapporteren in een proces-verbaal (meineed). Strafrechtelijke veroordelingen betroffen voornamelijk normovertredingen in de privé-sfeer (elf keer) en geweldsgebruik (negen keer). Aan 38 politieambtenaren werd een transactie aangeboden variërend van *f* 300,- tot *f* 7800,-.

In de afdoeningen blijken er opmerkelijk grote verschillen tussen de korpsen te bestaan. Het aantal betrokkenen dat geen gevolgen ondervond van een intern onderzoek verschilde van drie tot 43 procent. De mate waarin ontslag wordt toegepast verschilt ook van drie tot 43 procent, waarbij eveneens de specifieke vormen van ontslag uiteenliepen. De overige disciplinaire sancties lopen uiteen van ongeveer tien tot 50 procent en de bedrijfsmatige maatregelen van nul tot 23 procent. Ook werd er in het ene korps meer strafrechtelijk afgedaan dan in het andere.

Uit tabel 5.4 blijkt dat ontslag bij alle vormen van plichtsverzuim aan de orde is, maar het meest bij interne diefstal, fraude en normovertredingen in de privé-sfeer en het minst bij onrechtmatig geweldsgebruik. Evenals in tabel 5.3 beslaat ook in tabel 5.4 de categorie 'ontslag' alle soorten ontslag, maar niet het voorwaardelijk ontslag. Het voorwaardelijk ontslag is meegeteld als 'disciplinaire sanctie'. Daarnaast blijkt dat plichtsverzuim dat zich binnen de organisatie afspeelt, zoals fraude, het tekortschieten in arbeids-

rechtelijke verplichtingen, ongewenste omgangsvormen (jegens collega's) en interne diefstal relatief vaak tot disciplinaire sancties heeft geleid. Dat geweldsgebruik naar verhouding vaak een strafrechtelijk vervolg heeft gekregen, komt voort uit de aangiftes die burgers hiertegen indienen. Ook diefstal en normovertredingen in de privé-sfeer leiden vaker dan ander plichtsverzuim tot een strafrechtelijk vervolg. Een politieambtenaar die collega's of burgers incorrect heeft bejegend, wordt vaker overgeplaatst of speciaal begeleid dan andere overtreders. Naar aanleiding van diefstal wordt vaker dan bij de andere normovertredingen organisatorische maatregelen genomen, wat neerkomt op het beter beveiligen van geldbedragen en goederen binnen de organisatie. Dat misbruik van informatie naar verhouding vaak is afgedaan met een waarschuwingsbrief of een gesprek, maakt nog eens duidelijk dat het bewijs voor kwaad opzet moeilijk is te leveren.

Tabel 5.4 Afdoeningen van plichtsverzuim en/of strafbaar feit 1999-2000, gerangschikt naar 'ontslag'. De percentages hebben betrekking op totaal 660 politieambtenaren.

	Aantal afdoeningen	*Ontslag*	*Disciplinaire sanctie*	*Strafrechtelijk vervolg*	*Overplaatsing/ functioneringstraject*	*Organisatorische maatregel*	*Waarschuwingsbrief / gesprek*
Interne diefstal	55	36.3	32.7	21.8	14.5	16.4	5.4
Fraude	31	35.5	64.5	9.7	6.5	9.7	12.9
Normovertredingen in de privé-sfeer	205	35.1	21.9	19.6	5.9	0.5	29.3
Misbruik informatie	74	32.4	21.7	6.9	5.4	1.4	39.2
Ongewenste omgangsvormen	120	25.8	37.5	7.5	21.7	1.7	23.3
Tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	173	22.0	53.2	2.9	14.5	4.6	23.1
Geweldsgebruik	84	11.9	21.5	38.2	10.7	3.6	23.8
Totaal	742						
Gemiddeld percentage		28.4	36.1	15.2	11.3	5.4	22.4

Een politieambtenaar kan meerdere normovertredingen hebben begaan en per politieambtenaar kunnen meerdere afdoeningen genoteerd zijn; daardoor tellen de percentages op tot boven de 100 procent.

Analyse van de afdoeningen op rang en functie van de betrokkene levert geen aanwijzingen op dat rang en functie van invloed zijn op de afdoening. Dit sluit niet uit dat rang en functie van invloed kunnen zijn op de beslissing om al dan niet intern onderzoek te verrichten. Hierop geven de cijfers echter geen zicht.

5.5.4 Korpsen vergeleken

Politiekorpsen stellen zelf de inzetcriteria van hun Bio vast en kennen een grote beslissingsvrijheid ten aanzien van het nemen van passende maatregelen of het opleggen van sancties vanwege plichtsverzuim. Bij de afhandeling van plichtsverzuim mogen dus tussen de korpsen aanzienlijke verschillen worden verwacht. Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. Om hierop zicht te krijgen zijn de belangrijkste onderzoeksbevindingen in tabel 5.5 gepresenteerd per regiokorps.

Tabel 5.5 Kerngegevens over de periode 1999-2000. Volgorde korpsen naar het totaal aantal opgelegde sancties (gemiddeld aantal per 500 medewerkers per jaar)[16]

	Korps-sterkte 2000	*Politieambtenaren betrokken bij intern onderzoek*	*Totaal aantal opgelegde sancties*	*Disciplinaire sanctie*	*Ontslag*	*Strafrechtelijke sanctie*
Zaanstreek-Waterland	677	12.2	5.2	3.0	1.5	0.7
Gooi en Vechtstreek	572	6.1	4.8	0.9	2.6	1.3
Amsterdam-Amstelland	4915	16.2	4.5	1.6	2.4	0.5
Rotterdam-Rijnmond	4543	12.8	4.3	1.7	1.4	1.3
Noord- en Oost-Gelderland	1629	6.4	3.4	3.2	0.2	0.0
Brabant-Zuid-Oost	1605	6.2	3.9	2.6	0.8	0.5
Brabant-Noord	1226	6.7	3.7	1.8	1.6	0.2
Limburg-Zuid	1716	13.8	3.4	1.2	1.0	1.2

16 Gebaseerd op tabel 5 in: Lamboo e.a. 2002.

	Korps-sterkte 2000	*Politieambtenaren betrokken bij intern onderzoek*	*Totaal aantal opgelegde sancties*	*Disciplinaire sanctie*	*Ontslag*	*Strafrechtelijke sanctie*
Friesland	1221	15.4	3.3	1.6	1.6	0.0
Gelderland-Midden	1380	5.6	2.9	1.3	1.6	0.0
Flevoland	703	19.6	2.8	2.8	0.0	0.0
Haaglanden	3817	13.4	2.7	1.3	1.0	0.4
Gelderland-Zuid	1032	7.3	2.7	1.9	0.5	0.2
IJsselland	1049	5.2	2.6	2.1	0.5	0.0
Hollands Midden	1588	4.3	2.5	1.4	0.8	0.3
Noord-Holland-Noord	1117	7.2	2.2	0.7	0.7	0.9
Limburg-Noord	1034	6.8	2.2	1.9	0.2	0.0
Drenthe	942	6.9	2.1	1.1	0.8	0.3
Groningen	1443	8.0	2.1	0.9	0.9	0.3
Utrecht	2724	7.1	1.9	1.7	0.3	0.0
Kennemerland	1318	3.0	1.9	1.3	0.6	0.0
Twente	1355	9.2	1.7	0.9	0.7	0.0
Zuid-Holland-Zuid	1011	8.4	1.5	1.0	0.5	0.0
Midden- en West-Brabant	2138	4.7	1.4	0.7	0.7	0.0
Zeeland	843	19.0	–	–	–	–
Korps landelijke politiediensten	3700	4.1	–	–	–	–
Totaal	45071					
Gemiddeld		9,6	2,8	1,4	1,0	0,4

Op basis van de kwantitatieve bevindingen is het nauwelijks mogelijk in te gaan op de mogelijke verklaringen voor de verschillen. Deze kunnen liggen in de strenge of lankmoedige houding van de korpsleiding, maar net zo goed ook in de ernst van het plichtsverzuim dat zich heeft voorgedaan in de onderzochte jaren. Dat laatste sluit weer niet uit dat korpsen met een goed functionerend Bio en een grote alertheid ten aanzien van plichtsverzuim, hogere aantallen betrokkenen en sancties laten zien dan korpsen die minder

prioriteit geven aan de interne normhandhaving. Daarnaast is er sprake van kleine aantallen waarbij het toeval een grote rol kan spelen. De cijfers dienen dan ook met de nodige terughoudendheid te worden geïnterpreteerd.

Tabel 5.5 presenteert de aantallen betrokkenen en aantallen sancties per korps, waarbij de gegevens over de jaren 1999-2000 zijn gemiddeld en vertaald naar het aantal per 500 medewerkers. De tweede kolom van de tabel bijvoorbeeld moet dus zo worden gelezen dat er in Zaanstreek-Waterland 12,2 op de 500 medewerkers onderwerp van intern onderzoek zijn geweest in een jaar. De tabel is gerangschikt naar het aantal sancties per 500 medewerkers, zoals vermeld in de derde kolom.

De derde kolom van tabel 5.5 vermeldt het totaal aantal opgelegde sancties per 500 medewerkers. De sancties betreffen de harde kern van de afdoeningen, dat wil zeggen disciplinaire sancties (vierde kolom), ontslag (vijfde kolom) en strafrechtelijke sancties (zesde kolom). De disciplinaire sancties staan voor de in de wet genoemde sancties, zoals voorwaardelijk ontslag, salarismaatregelen en schriftelijke berisping. Bij 'ontslag' zijn alle vormen van ontslag meegeteld, dus strafontslag, ongeschiktheidsontslag en ontslag op eigen verzoek. Als strafrechtelijke sanctie is aangemerkt een transactie en een strafrechtelijke veroordeling. De enkele beslissing van het OM om tot vervolging over te gaan is dus niet meegerekend. Gemiddeld genomen was van 86 procent van de betrokkenen de afdoening bekend. Zeeland en de KLPD zijn met slechts drie procent bekende afdoeningen wat betreft het aantal opgelegde sancties buiten beschouwing gebleven.

Tabel 5.5 maakt enkele opmerkelijke verschillen duidelijk. Flevoland onderwierp per 500 medewerkers naar verhouding het grootste aantal medewerkers aan een intern onderzoek (19,6), gevolgd door Zeeland (19), Amsterdam-Amstelland (16,2) en Friesland (15,4). Het kan zijn dat in deze korpsen relatief streng tegen plichtsverzuim wordt opgetreden en het intern onderzoek laagdrempelig wordt ingezet. Het kan ook zijn dat in de onderzochte periode zich naar verhouding veel gevallen van plichtsverzuim hebben voorgedaan.

Aan de andere kant van dit spectrum staan Hollands Midden en Midden- en West-Brabant (4,7), het KLPD (4,1) en Kennemerland (3,0) waar naar verhouding naar weinig politieambtenaren onderzoek is gedaan. Dat laatste hoeft niet te betekenen dat er minder tegen plichtsverzuim wordt opgetreden. Het kan zijn dat er in die korpsen in de onderzochte periode weinig gevallen van plichtsverzuim hebben plaatsgevonden. Zaken kunnen ook informeel in de lijn zijn afgedaan.

Het aantal opgelegde sancties per 500 medewerkers zou een indicatie kunnen zijn van strenge normhandhaving dan wel van een hoog aantal vastgestelde normovertredingen. De twee korpsen die naar verhouding de meeste sancties hebben opgelegd, zijn Zaanstreek-Waterland (5,2) en Gooi en Vechtstreek (4,8), de twee kleinste korpsen, gevolgd door de twee grootste korpsen Amsterdam-Amstelland (4,5) en Rotterdam-Rijnmond (4,3). Relatief de minste sancties per 500 medewerkers werden opgelegd in Zuid-Holland-Zuid (1,5) en Midden- en West-Brabant (1,4), waarschijnlijk omdat van deze korpsen maar twee derde van de afdoeningen bekend was. Dat Zaanstreek-Waterland relatief de meeste sancties heeft opgelegd, is met name toe te schrijven aan het aandeel minder ingrijpende disciplinaire sancties daarin.

In de meeste korpsen is het aantal ontslagen politieambtenaren per 500 medewerkers kleiner dan het aantal dat een disciplinaire sanctie opgelegd krijgt. In Noord- en Oost-Gelderland is deze verhouding het meest uitgesproken (respectievelijk 0,2 en 3,2). In enkele korpsen ligt de verhouding omgekeerd: het aantal ontslagen is daar groter dan het aantal andere disciplinaire sancties. In Gooi en Vechtstreek zijn bijvoorbeeld drie keer zoveel medewerkers ontslagen dan het aantal medewerkers dat een disciplinaire sanctie kreeg opgelegd (respectievelijk 4,8 en 2,6) terwijl dat in Amsterdam-Amstelland anderhalf keer zo veel was (respectievelijk 2,4 en 1,6). In hoeverre deze verschillen samenhangen met de strengheid dan wel mildheid waarmee tegen plichtsverzuim wordt optreden, laat zich op grond van de onderzoeksbevindingen niet vaststellen. Dit onderwerp komt verder aan de orde in hoofdstuk 6.

Uit tabel 5.5 blijkt verder dat het opleggen van een strafrechtelijke sanctie aan een politieambtenaar tamelijk zeldzaam is. Alleen Gooi en Vechtstreek, Rotterdam-Rijnmond en Limburg-Zuid kennen meer dan één veroordeelde politieambtenaar per 500 medewerkers. Of het OM in deze arrondissementen strenger optreedt, laat zich op grond van de onderzoeksbevindingen niet vaststellen. Het betreft geringe aantallen waarbij het toeval een grote rol kan spelen.

Er worden geen gegevens uitgewisseld tussen de korpsen omtrent ontslagen politieambtenaren, om zodoende herintreding in een ander korps te voorkomen. Het staat een politieambtenaar vrij te solliciteren bij een ander korps, ook als hij vanwege plichtsverzuim is ontslagen. Het is aan een korps zelf te informeren naar het arbeidsverleden van een kandidaat en eventueel met zijn toestemming hierover informatie inwinnen bij het voorgaande korps.

5.6 Evaluatie

In dit hoofdstuk is de rol van het tuchtrecht in de praktijk als reactie op plichtsverzuim belicht op basis van disciplinaire procedureregelingen en gegevens omtrent interne onderzoeken en afdoeningen. Eerst is bekeken hoe het tuchtrecht in de korpsen op papier is geregeld op een aantal essentiële punten, zoals de definiëring van het plichtsverzuim, het intern onderzoek en de samenloop met een strafzaak. Vervolgens is een beeld geschetst van de interne onderzoeken die in de jaren 1999-2000 in de korpsen hebben plaatsgevonden, kenmerken van de gedragingen en de ambtenaren waarop deze zich richtten en de consequenties die volgden op aangetoond plichtsverzuim. Van alle korpsen is op verzoek relevant materiaal ontvangen.

Regeling politietuchtrecht

Bestudering van de disciplinaire procedureregelingen leert dat de toepassing van het tuchtrecht gepaard gaat met een grote mate van rechtsonzekerheid, zowel in normatief als in procedureel opzicht. Veel korpsen laten in hun regeling in het midden wat onder plichtsverzuim wordt verstaan. Zelden of nooit wordt verwezen naar algemene beginselen die te vinden zijn in de wet of in internationale of nationale gedragscodes. Hierdoor moet de grond voor sanctionering steeds per geval worden verduidelijkt om aan het *lex certa*-beginsel te voldoen. Normering krijgt hierdoor een sterk casuïstisch karakter. Ook wat betreft de disciplinaire procedure blijven veel zaken onbesproken. Welke onderzoeksmethoden in het kader van intern onderzoek mogen worden toegepast laten de korpsen niet of nauwelijks aan bod komen. Ook over de manier waarop in de praktijk wordt omgegaan met de spanning die bestaat tussen de verantwoordingsplicht van de ambtenaar jegens het bevoegd gezag enerzijds en het zwijgrecht anderzijds, geven de procedureregelingen over het algemeen geen uitsluitsel.

De rechtsonzekerheid ten aanzien van de toepassing van het tuchtrecht geldt niet alleen de ambtenaren op wie het betrekking heeft, maar ook de leidinggevenden die worden geconfronteerd met plichtsverzuim. In de korpsregelingen blijft grote onduidelijkheid over de wijze waarop leidinggevenden op verschillende vormen van plichtsverzuim dienen te reageren. Leidinggevenden beslissen kennelijk naar eigen inzicht of zij (een vermoeden van) plichtsverzuim centraal aanhangig maken waardoor het tuchtrecht een optie wordt. In de *casestudies* van hoofdstuk 6 wordt bekeken welke maatstaven leidinggevenden bij deze beslissingen hanteren.

Het analyse-instrument

Het cijfermatige beeld van de gevallen en afdoeningen van plichtsverzuim is gebaseerd op 1569 gevallen van geregistreerd intern onderzoek waarbij totaal 1725 politieambtenaren betrokken waren. In de onderzochte periode van 1999-2000 zijn er landelijk gezien dus jaarlijks gemiddeld 9,6 politieambtenaren per 500 personeelsleden onderwerp van intern onderzoek geweest. Tussen de korpsen zijn steeds grote verschillen waargenomen waar het gaat om de geregistreerde vormen van plichtsverzuim en de afdoeningen. Het 'landelijk beeld' is dan ook een optelsom van de geregistreerde gevallen en afdoeningen van plichtsverzuim per korps, waarbij nagenoeg elk korps een eigen wijze van registreren hanteert.

Er is een analyse-instrument ontwikkeld waarin onderscheid wordt gemaakt tussen twaalf vormen van plichtsverzuim, waarbinnen verder gedifferentieerd kan worden, bijvoorbeeld naar slachtoffer (van ongewenste omgangsvormen) en methode (van geweldsgebruik). Op basis van het aantal onderzochte en afgedane normovertredingen kan geen uitspraak worden gedaan over het werkelijk aantal plaatsgevonden overtredingen, omdat lang niet alle overtredingen aan het licht komen. Verder betekent het ontbreken van een intern onderzoek niet dat er tegen het desbetreffende plichtsverzuim niet is opgetreden, aangezien dit door de direct leidinggevende op informele wijze kan zijn afgehandeld.

Het plichtsverzuim

Intern onderzoek vindt plaats naar een grote verscheidenheid aan vormen van plichtsverzuim. Een kwart van het aangetoonde plichtsverzuim bestaat uit overtreding van regels ten aanzien van geweldsgebruik, informatieverstrekking, opsporingsmethoden en meineed. Plichtsverzuim in de privésfeer beslaat ruim een kwart van het aangetoonde plichtsverzuim. Maar het grootste deel van het aangetoonde plichtsverzuim bestaat uit plichtsverzuim dat inbreuk maakt op de interne orde van het korps: tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, ongewenste omgangsvormen, interne diefstal, fraude en onverenigbare nevenfuncties. Het aandeel politieambtenaren dat steekpenningen heeft aangenomen, bedraagt nog geen procent van het totaal aantal vastgestelde gevallen van plichtsverzuim.

Het overgrote deel van de onderzoeken naar normovertredingen is verricht door de korpsen zelf, meestal door een speciaal daartoe ingesteld Bio, maar soms ook door een regulier korpsonderdeel. De Rijksrecherche verrichtte 15 procent van het totaal aantal onderzoeken naar politieambtenaren. Bio's doen zowel disciplinair als strafrechtelijk onderzoek. Van de korpsen wordt derhalve een groot zelfreinigend vermogen verwacht, wat

onder meer tot uitdrukking moet komen in objectief onderzoek naar eigen medewerkers.

Afdoening van plichtsverzuim

In bijna de helft van de gevallen (47%) heeft het interne of strafrechtelijke onderzoek geen gevolgen gehad omdat er geen sprake was van plichtsverzuim, geen strafbaar feit werd geconstateerd, de dader onbekend bleef of omdat een strafrechtelijk sepot volgde. In 13 procent van de gevallen heeft het onderzoek geleid tot ontslag, in 19 procent tot een disciplinaire sanctie, in zeven procent tot een strafrechtelijke straf en in 24 procent tot een maatregel zoals overplaatsing of een (schriftelijke) waarschuwing.[17] Hieruit kan worden geconcludeerd dat plichtsverzuim serieus wordt afgedaan, waarbij rechtspositionele maatregelen worden toegepast en sancties worden opgelegd. Als plichtsverzuim leidt tot een rechtspositioneel besluit, is dit in meerderheid van de gevallen een disciplinaire sanctie. De aard van de reactie bleek verband te houden met de aard van het plichtsverzuim. Op diefstal, fraude, normovertredingen in de privé-sfeer en misbruik van informatie volgde relatief vaak ontslag; fraude en het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen werd naar verhouding het meest afgedaan met een disciplinaire sanctie.

Verschillen tussen korpsen

Het aantal interne onderzoeken verschilt per korps van drie tot 19 per 500 medewerkers per jaar. De mate waarin bepaalde vormen van plichtsverzuim zijn vastgesteld, verschilt eveneens aanzienlijk per korps. Uit de cijfers is niet op te maken of de verschillen hoofdzakelijk worden veroorzaakt door een verschil in de integriteitsproblematiek of door het verschil in aandacht voor plichtsverzuim. Met de *casestudies* in hoofdstuk 6 wordt gepoogd een verklaring te vinden voor dergelijke verschillen tussen de korpsen.

17 De percentages tellen op tot over de 100 procent, omdat ten aanzien van sommige betrokkenen meerdere maatregelen of sancties zijn getroffen.

Hoofdstuk 6

Politietuchtrecht in de praktijk: twee casestudies

6.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 bood een kwantitatieve analyse van de toepassing van disciplinaire sancties over de jaren 1999 en 2000 in alle regionale politiekorpsen in Nederland. Ook dit hoofdstuk richt zich op het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk. Was hoofdstuk 5 vooral kwantitatief van aard, dit hoofdstuk geeft hiervan een meer kwalitatief beeld. Het moet verklaringen bieden voor de wijze waarop het tuchtrecht functioneert en de verschillen daarvan tussen korpsen. Daarom is de *casestudy* de aangewezen onderzoeksmethode. Eigen aan de aard van een casestudy is immers dat er vooral wordt gekeken naar interne processen en de betekenis die aan relevante begrippen wordt gegeven.

Het functioneren van het tuchtrecht kan worden geplaatst in een bredere context van wet- en regelgeving, landelijk beleid en korpsfactoren. Hoe het politietuchtrecht juridisch is geregeld en is ingebed in het landelijk beleid is uiteengezet in de hoofdstukken 2, 3 en 4. Vastgesteld is dat de wetgever voor de toepassing ervan geen aanwijzingen heeft gegeven en zich in het algemeen nauwelijks uitlaat over de positie van het tuchtrecht in relatie tot het waarborgen van de integriteit en de kwaliteit van de politie. In de evaluatie van het integriteitsbeleid van de politie in 2000 was geen aandacht voor het functioneren van het tuchtrecht. Ook overigens is er nauwelijks kennis over het daadwerkelijk functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk. Het karakter van het onderzoek is dan ook verkennend van aard.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving en analyse van het functioneren van het politietuchtrecht in twee politiekorpsen die van elkaar verschillen in korpssterkte (het aantal medewerkers per korps), personeelsopbouw en type werkgebied. Bekeken wordt of het functioneren van het tuchtrecht samenhangt met deze korpseigenschappen. De organisatorische inbedding van het tuchtrecht wordt bestudeerd, evenals het onderzoek en de afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim. De analyse is voornamelijk

kwalitatief van aard, waarbij wordt bezien welke vormen van plichtsverzuim in aanmerking komen voor intern onderzoek en een tuchtrechtelijke sanctie en welke op andere wijze worden afgehandeld.

De onderzoeksmethoden die ten behoeve van dit hoofdstuk zijn gehanteerd, bestaan uit het bestuderen van beleidsstukken, reglementen en jaarverslagen, dossieronderzoek, interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen en een enquête onder medewerkers van de basispolitiezorg. Nadere informatie hierover is te vinden in paragraaf 1.4.2 en in de bijlagen 3 en 4.

6.2 Het onderzoekskader

Het functioneren van het tuchtrecht in de praktijk speelt zich af op korpsniveau en op zaaksniveau. Op korpsniveau gaat het om de organisatorische inbedding van het tuchtrecht, waaronder de beleidsmatige toepassing van het tuchtrecht. Dit onderdeel wordt nader toegelicht in paragraaf 6.2.1. Het functioneren van het tuchtrecht op zaaksniveau betreft het onderzoek en de afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim. Dit onderdeel wordt verder uiteengezet in paragraaf 6.2.2.

Het functioneren van het tuchtrecht, zowel op korpsniveau als op zaaksniveau, betreft enerzijds de materiële beoordeling en sanctionering van plichtsverzuim en anderzijds het proces van signalering, beoordeling en sanctionering van plichtsverzuim. De materiële beoordeling heeft betrekking op de factoren die bepalen welk plichtsverzuim voor een disciplinaire sanctie in aanmerking komt – en voor welke sanctie – en de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen. Deze factoren kunnen betrekking hebben op de aard van het plichtsverzuim, maar ook op de functie van de betrokkene en de rol die een eventueel slachtoffer heeft gespeeld in de aanloop tot de gedraging. Op korpsniveau kunnen relevante factoren zijn genoemd in disciplinair sanctiebeleid. Het proces van signalering, beoordeling en sanctionering van plichtsverzuim heeft betrekking op het traject van signaal naar afdoening en de interne verdeling van bevoegdheden van de personen die daarin een rol spelen. Het gaat er daarbij bijvoorbeeld om van welke vermoedens van plichtsverzuim teamchefs hun districtschef op de hoogte behoren te brengen en welke zij zelf kunnen afdoen. Ook een districtschef staat voor de keuze tussen zelf afdoen en doormelden aan de korpsleiding. Wegingsfactoren kunnen worden vastgelegd in een disciplinaire procedureregeling.

Doelstelling van het tuchtrecht

De organisatorische inbedding en de beoordeling in concrete gevallen van plichtsverzuim moeten worden bezien tegen de achtergrond van de doelstelling van het tuchtrecht. Deze is in hoofdstuk 2 vastgesteld op basis van (literatuur over) het karakter van het tuchtrecht. De doelstelling van het tuchtrecht is omschreven als het waarborgen van de professionaliteit, de interne orde en de geloofwaardigheid van de politie. De doelstelling is zowel gericht op het maatschappelijk aanzien van de politie als op de interne verhoudingen binnen de organisatie. Professionaliteit heeft betrekking op de daadwerkelijke uitoefening van de functie. Geloofwaardigheid wordt bepaald door het privé-gedrag van de politieambtenaar. Het aanzien van de politie dat door plichtsverzuim wordt geschonden, kan worden hersteld door een adequate reactie op plichtsverzuim, waarmee tevens een garantie is geboden voor de kwaliteit van de politie.

6.2.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht

De organisatorische inbedding van het tuchtrecht heeft betrekking op het functioneren van het tuchtrecht op korpsniveau. Dit omvat het normatief kader dat het bevoegd gezag hanteert om plichtsverzuim te definiëren, het disciplinaire beleid, de disciplinaire procedureregeling en de aanwezigheid en aard van speciale voorzieningen. Uit de organisatorische inbedding blijkt in hoeverre het bevoegd gezag van het korps het tuchtrecht beleidsmatig aanwendt en in hoeverre het investeert in een adequate toepassing ervan. Het tuchtrecht vormt een onderdeel van de interne normhandhaving binnen het korps, wat ook op andere wijze dan via het tuchtrecht kan plaatsvinden.

Op basis van regelgeving en jurisprudentie zijn in hoofdstuk 3 de contouren van een normatief kader geschetst. In dit hoofdstuk wordt bekeken welk normatief kader het bevoegd gezag hanteert, welke normen ten aanzien van welke onderwerpen er binnen het korps totstandkomen en op welke wijze zij totstandkomen. Normen kunnen op een meer en minder hiërarchische wijze worden vastgesteld, door middel van een *top down* en een *bottom up*-benadering. Hiervan zijn een eenzijdige vaststelling door het bevoegd gezag enerzijds en het overlaten van de normstelling aan de werkvloer, bijvoorbeeld door het opstellen van een gedragscode anderzijds, twee uitersten. De normen kunnen inhoudelijk betrekking hebben op de uitvoering van de politietaak, de interne orde van het korps en het doen en laten

in de privé-sfeer. De handhaafbaarheid van normen hangt mede af van de bekendmaking en de eenduidigheid van de normen.

Vervolgens doet de vraag zich voor welke normen het bevoegd gezag handhaaft en op welke wijze, dus hoe de interne normhandhaving eruit ziet. Controleren het bevoegd gezag en leidinggevenden medewerkers op naleving van normen? Wat verstaat het bevoegd gezag onder plichtsverzuim? Op welke wijze vindt correctie plaats op plichtsverzuim? Interne normhandhaving door middel van het tuchtrecht kan aan de orde komen in door het bevoegd gezag vastgesteld disciplinair sanctiebeleid. Disciplinair sanctiebeleid is een vereiste vanwege de discretionaire bevoegdheid die het Barp de korpsbeheerder toekent om plichtsverzuim te sanctioneren. Het beleid moet richtinggevend zijn voor besluiten in concrete gevallen van plichtsverzuim. Dit beleid kan gestoeld zijn op een probleemanalyse op basis waarvan prioriteiten worden gesteld en wegingsfactoren benoemd, die leidend zijn voor de reactie op en de beoordeling van concrete gevallen van plichtsverzuim. Disciplinair sanctiebeleid bepaalt welke vormen van plichtsverzuim in aanmerking komen voor tuchtrechtelijke sanctionering en de doelstelling van het tuchtrecht. In het disciplinaire beleid kunnen ook andere mogelijkheden dan het tuchtrecht worden genoemd als reactie op plichtsverzuim.

In een disciplinaire procedureregeling kan het bevoegd gezag de wettelijke regeling van het tuchtrecht vertalen naar de situatie zoals die zich voordoet in het korps. In dit hoofdstuk komt de nadruk daarbij te liggen op de interne verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden en niet zozeer op de inhoudelijke regeling van juridische aandachtspunten, die in paragraaf 5.3 zijn belicht.

Speciale voorzieningen hebben betrekking op adviserende en uitvoerende deskundigheid ten behoeve van het onderzoek naar en de afdoening van plichtsverzuim. Specifiek wordt gedacht aan een Bureau interne onderzoeken (Bio)[1] en aan juridische of andere materiedeskundigen. De vraag zal worden behandeld welke invloed de inrichting, taakstelling en positionering van het Bio hebben op het aantal, de aard en de kwaliteit van de interne onderzoeken en het functioneren van het tuchtrecht.

1 Een dergelijk bureau heet ook wel Bureau Integriteit en Veiligheid. Hier wordt gemakshalve de aanduiding Bureau interne onderzoeken gebruikt.

6.2.2 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim

Op zaaksniveau vormen de daadwerkelijke reactie op en beoordeling van (signalen van) plichtsverzuim en het selectieproces dat daaraan vooraf gaat indicatoren voor het functioneren van het tuchtrecht. Niet op alle signalen van plichtsverzuim volgt een intern onderzoek en een disciplinair besluit. Op dit punt bestaat een grote beslissingsvrijheid. De reactie valt uiteen in twee beslismomenten. Tijdens het eerste beslismoment wordt uitgemaakt of er een onderzoek volgt op een signaal van plichtsverzuim en zo ja, welk type onderzoek. Andere mogelijkheden zijn dat het bevoegd gezag een signaal van plichtsverzuim negeert of informeel afdoet. Tijdens het tweede beslismoment beslist het bevoegd gezag over de afdoening van het plichtsverzuim op basis van de bevindingen van intern onderzoek.

Verscheidene factoren spelen een rol bij beide beslismomenten,[2] die verband houden met de gedraging, de dader en de context waarbinnen de gedraging heeft plaatsgevonden. Uit onderzoek naar reacties op normovertredingen binnen organisaties is gebleken dat twee factoren de reactie op normovertredingen in hoofdzaak beïnvloeden. Ten eerste is dat de ernst van de normovertreding, een kwalificatie die bepaald wordt door het morele oordeel van degene die de normovertreding beoordeelt en de aard van de normovertreding zelf.[3] Ten tweede blijkt uit onderzoek dat de waarde van de betrokken werknemer voor de organisatie van belang is: naarmate de werknemer van meer waarde is, treedt de organisatie terughoudender op bij een normovertreding.[4] Met andere woorden: hoe afhankelijker de werkgever is van de werknemer en zijn deskundigheid, hoe soepeler hij is ten aanzien van normovertredingen. De positie van de betrokkene in de organisatie houdt verband met zijn functie, zijn vervangbaarheid, zijn inzet, zijn ervaring en zijn deskundigheid. Ook de duur van het dienstverband en de leeftijd van de werknemer spelen mee: naarmate de werknemer langer in dienst is van de organisatie en ouder is, loopt hij minder kans op ontslag dan een jongere met een korter dienstverband.

Deze studie richt zich op de vraag wat in de politiekorpsen als plichtsverzuim wordt aangemerkt en welke gevallen van plichtsverzuim daadwerkelijk zijn gesanctioneerd. Verder wordt gekeken in hoeverre de organisatorische inbedding van het tuchtrecht de afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim beïnvloedt.

---

2 Zie o.a. Kappeler, Sluder en Alpert 1998, p. 18-19; Duker 2003.

3 Hes en De Jonge 1988; Van Hoek en De Savornin Lohman 1990; Cools 1994 (Max Plancke-onderzoek p. 145), Kappeler, Sluder en Alpert 1998; Van Ruth en Gunther Moor 1997.

4 Hes en De Jonge 1988; Van Hoek en De Savornin Lohman 1990; Cools 1994, p. 185.

Om goed zicht te krijgen op het selectieproces van potentiële tuchtzaken is het noodzakelijk een beeld te hebben van de normovertredingen die daadwerkelijk plaatsvinden. Daarvan worden medewerkers geacht het beste op de hoogte te zijn,[5] zonder dat zij het selectieproces beïnvloeden. In de medewerkersenquête is daarom een vraag opgenomen over de mate waarin de medewerkers normovertredingen van collega's hebben meegemaakt, waarbij onderscheid is gemaakt tussen 19 verschillende normovertredingen. De definiëring van plichtsverzuim en de zaken die uiteindelijk hebben geleid tot een sanctiebesluit, zullen worden bezien tegen de achtergrond van de perceptie van de medewerkers van de normovertredingen in hun werkomgeving.

Het onderliggende doel van alle sancties is het voorkomen van herhaling van het plichtsverzuim, zowel door de pleger als door andere groepsleden (speciale en generale preventie). In hoofdstuk 4 is uiteengezet dat de verschillende sancties daarnaast door hun aard de nadruk op verschillende sanctiedoelen leggen. Een schriftelijke berisping beoogt voornamelijk te waarschuwen en de norm te versterken; hetzelfde geldt voor een voorwaardelijke strafoplegging. Sancties die salarismaatregelen inhouden of consequenties hebben voor het aantal verlofdagen zijn primair gericht op leedtoevoeging. Voorwaardelijk ontslag heeft vooral de functie van een stok achter de deur voor gedragsverandering. Ontslag ontneemt alle kansen op gedragsverandering en heeft tot resultaat een groepslid uit te sluiten op grond van een onherstelbare vertrouwensbreuk.

In de casestudies wordt gekeken welke sancties binnen de korpsen worden toegepast en hoe deze zich verhouden tot de doelstellingen van het tuchtrecht, die al dan niet beleidsmatig zijn vastgelegd. Uit de bestudering van de praktijk moet tevens blijken of de door de korpsen gestelde beleidsdoelen worden gehaald.

6.2.3 Opzet van de casestudies

Paragraaf 6.3 behelst een korte typering van de twee korpsen waarvan het functioneren van het tuchtrecht wordt beschreven. Hierin komen de onderscheidende korpskenmerken van korpssterkte, personeelssamenstelling en type werkgebied aan de orde. De paragrafen 6.4 en 6.5 omvatten ieder een beschrijving van het functioneren van het tuchtrecht in respectievelijk het

5 Treviño e.a. 1999, p. 133.

regionaal politiekorps Amsterdam-Amstelland en het regionaal politiekorps Noord- en Oost-Gelderland. Elke beschrijving begint met een uiteenzetting van het beleid ten aanzien van integriteit en interne normhandhaving in het korps. Dit vormt de achtergrond voor de beschrijving van het normatief kader waarin aandacht is voor de wijze waarop normen totstandkomen en worden geïmplementeerd. Vervolgens wordt de inhoud die leidinggevenden het begrip plichtsverzuim toekennen belicht en aan de hand daarvan bekeken welke vormen van plichtsverzuim er volgens hen plaatsvinden.

Voorafgaande aan de beschrijving van concrete gevallen van plichtsverzuim in de jaren 1999-2000 wordt uiteengezet hoe het proces van signalering van plichtsverzuim naar afdoening van plichtsverzuim zich afspeelt en welke selectiemomenten daarbij voorkomen. Signalen van plichtsverzuim die niet leiden tot een intern onderzoek komen niet in schriftelijke registraties voor. Informatie over de gevallen van plichtsverzuim waarin intern onderzoek heeft plaatsgevonden en over de afdoening daarvan, is aangetroffen in de disciplinaire dossiers. Mede op basis hiervan wordt vastgesteld welke factoren bepalen of een signaal van plichtsverzuim wordt onderzocht en hoe dit wordt afgedaan. Aansluitend aan de korpsbeschrijvingen vindt een vergelijking plaats van het functioneren van het tuchtrecht in de twee korpsen.

Om mogelijke herkenning van personen te minimaliseren, zijn alle personen aangeduid in de mannelijke vorm, ook als het een vrouw betreft. In elk korps is er een onderscheid tussen enerzijds districten, dat wil zeggen geografische eenheden waarin de basispolitiezorg is ondergebracht en anderzijds onderdelen, dat wil zeggen eenheden met een specialistische taakstelling zoals de regionale recherche en de afdeling personeel en organisatie. In elk korps zijn twee districtschefs en één onderdeelschef geïnterviewd. Om herkenning van de respondenten zo klein mogelijk te houden, zal in beide gevallen gesproken worden over districtschefs.

6.3 Kennismaking met de korpsen

Beide korpsen kennen in grote lijnen de organisatieopbouw van de meeste regionale politiekorpsen in Nederland. Een driehoofdige korpsleiding vormt samen met de districts- en onderdeelschefs het management van het korps. Zij geven leiding op strategisch niveau. De districtschef is tevens verantwoordelijk voor het personeelsbeleid. Elk district bestaat uit meerdere teams. Aan het hoofd daarvan staat een teamchef, die de dagelijkse werkzaamheden

binnen het team aanstuurt en uitvoering geeft aan het personeelsbeleid, onder meer door het voeren van functioneringsgesprekken met de medewerkers. Tevens onderhoudt de teamchef contacten met het lokaal bestuur.

6.3.1 Korps Amsterdam-Amstelland

Korps Amsterdam-Amstelland is een groot randstedelijk korps en telde in 2000 vijfduizend medewerkers. De politiesterkte gemeten naar inwoneraantal is met een verhouding van één op 181 het hoogste van Nederland. Het korps omvat naast een grote stad nog vijf gemeenten. Korps Amsterdam-Amstelland is opgebouwd uit acht geografische districten en 31 wijkteams, van respectievelijk gemiddeld 405 en 80 medewerkers. Er is één leidinggevende, de wijkteamchef, per wijkteam. Nu er niet meer in vaste ploegen wordt gewerkt met een ploegbrigadier zoals vroeger, is ten behoeve van het creëren van een sociaal vangnet de functie van zorginspecteur geïntroduceerd. Deze inspecteur is een soort mentor die contact houdt met een groep van tien tot twintig agenten. Het personeelsbestand is iets jonger en heterogener van aard dan het personeel van Korps Noord- en Oost-Gelderland. Dit komt zowel door een hoger percentage vrouwelijke als een hoger percentage allochtone medewerkers.

Het politiewerk wordt voornamelijk bepaald door de problematiek en de aantrekkingskracht van een grote stad: vele culturen, criminele jongerengroepen, ghettovorming, veel toerisme, een grote horecabranche, internationaal georiënteerde georganiseerde misdaad en alle gebruikelijke kenmerken van een dichtbevolkt gebied.

6.3.2 Korps Noord- en Oost-Gelderland

Het korps Noord- en Oost-Gelderland is op het punt van de korpssterkte landelijk gezien een middenmoter met 1600 medewerkers in 2000, bijna drie keer zo klein als korps Amsterdam-Amstelland. Uit het oogpunt van de gebiedsomvang behoort het echter tot de grotere korpsen.[6] Het werkgebied is landelijk van karakter met enkele grotere stedelijke kernen. De regio omvat 35 gemeenten, die opgedeeld zijn in ruim 130 dorpen en buurtschappen. Sommige gebieden kenmerken zich door traditionaliteit en een zware

6 Jaarverslag 2001.

geloofsopvatting; daar hebben mensen een wat gesloten karakter. Op elke 553 inwoners staat één politieman of -vrouw.[7]

Korps Noord- en Oost-Gelderland is opgedeeld in vier geografische districten van gemiddeld 305 medewerkers, waarbij niet alleen medewerkers van de basispolitiezorg maar ook de decentrale recherche en ondersteunend personeel zijn geteld. De 28 teams voor de basis politiezorg die het korps in totaal heeft, tellen gemiddeld per team ongeveer 30 medewerkers. Op elke 15 medewerkers staat een groepschef, die eveneens operationeel leiding geeft en personeelszorg in zijn takenpakket heeft. De verschillende districten en teams hebben een verschillend karakter, al naar gelang de ligging in stedelijk of in landelijk gebied. Medewerkers zijn vaak werkzaam in het gebied van hun oorsprong en hebben hiermee een grote sociale en maatschappelijke binding, die bijvoorbeeld tot uiting komt in het vervullen van belangrijke functies in de kerk of in het verenigingsleven. Met name de oudere medewerkers zijn erg gehecht aan hun werkplek. Verschillende schriftelijke stukken maken melding van een nog steeds voelbaar onderscheid tussen Rijkspolitie en Gemeentepolitie. Na de landelijke politiereorganisatie van 1994 was in het korps sprake van boventalligheid van personeel. De status van 'krimpkorps' van 1994 tot 1996 maakte het onmogelijk nieuw personeel aan te nemen. Mede hierdoor kent het korps een relatief 'oud' en overwegend mannelijk en blank personeelsbestand. Evenals korps Amsterdam-Amstelland streeft korps Noord- en Oost-Gelderland naar een grotere instroom van vrouwen en allochtonen.

6.3.3 Vergelijking

Tabel 6.1 geeft een overzicht van de kerngegevens per korps in het jaar 2000.

Tabel 6.1 Kerngegevens korpsen Amsterdam-Amstelland en Noord- en Oost-Gelderland met betrekking tot alle medewerkers in 2000 (aantallen en procenten)

Factoren	*Amsterdam-Amstelland**	*Noord- en Oost-Gelderland***
aantal medewerkers	5000	1600
gemiddelde leeftijd medewerkers	38	42
% vrouwen	30	21

7 Politie Almanak 2001/2002.

Factoren	*Amsterdam-Amstelland**	*Noord- en Oost-Gelderland***
% allochtonen***	10	3
gemiddeld aantal medewerkers per district	405	305
gemiddeld aantal medewerkers per (wijk)team	80	30
type werkgebied	grote stad met enkele omliggende gemeenten	landelijk met enkele stedelijke kernen

* Gegevens verkregen van het Bureau voorlichting van korps Amsterdam-Amstelland.
** Gegevens (rij 1 t/m 4) uit Jaarverslag 2001, p. 61.
*** In korps Amsterdam-Amstelland is 'allochtoon' gedefinieerd als: een medewerker waarvan één van de ouders in het buitenland is geboren. Korps Noord- en Oost-Gelderland verstaat onder 'allochtoon' een persoon die is geboren in een van de in artikel 3 Wet Samen genoemde landen, zoals Turkije, Marokko en Suriname, evenals een kind uit ouders die in deze landen zijn geboren.

6.4 Korps Amsterdam-Amstelland

6.4.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht

Het beleid ten aanzien van integriteit en interne normhandhaving

Een eerste aanzet tot het formuleren van beleid op het gebied van interne normhandhaving was afkomstig van de commissie Binnenspiegel waarvan in 1981 het onderzoeksverslag verscheen over 'normafwijkend gedrag en wat er aan te doen is'. De aanleiding tot het instellen van de commissie was gelegen in de publicitaire ophef over vermeende corruptie in het binnenstadsteam. Politiefunctionarissen hadden zich al te zeer ingegraven in het criminele milieu, maar dat zij steekpenningen hebben ontvangen is nooit bewezen. Het onderzoek bracht onder meer aan het licht dat leidinggevenden niet gericht waren op het begeleiden van hun medewerkers en een gesloten cultuur bestond die het bespreken van morele dilemma's sterk bemoeilijkte.[8]

De commissie Binnenspiegel constateerde verder dat er op brede schaal normovertredingen plaatsvonden, zoals onrechtmatige opsporingsmethoden, het accepteren van gratis consumpties en kortingen, onheuse bejegening van het publiek, klaverjassen en konijnen schieten tijdens diensttijd,

8 Zwart 1999, p. 206-226.

het ophalen van de ochtendkrant zonder te betalen, in de dienstauto bij sloperijen kijken of er iets waardevols te halen valt, buitensporig overuren schrijven en declaraties indienen en diefstal van in beslag genomen goederen.[9] De commissie stelde tevens een soort vacuüm in het normbesef vast bij gebrek aan visie en beleid binnen het korps: "Normen komen voort uit een zeker beleid. Is er geen beleid, of is dat niet voldoende duidelijk, dan kan men het gebrek aan normvastheid aan niemand verwijten."[10] De commissie beval in de eerste plaats aan de geldende normen op papier te zetten in combinatie met het bevorderen van de bewustwording van de normen. De commissie deed verder aanbevelingen op het gebied van selectie, opleiding en beoordeling van personeel.

Het rapport van de commissie Binnenspiegel vormde een goede grondslag voor de strakke koers die hoofdcommissaris Nordholt als korpschef inzette op het punt van interne normhandhaving. Hij streefde ernaar een eind te maken aan gedragingen die deel uitmaakten van de politiecultuur en, onder invloed van het algemeen afkalvende gezag van de politie, het aanzien steeds meer gingen schaden. Hij was een man van duidelijke regels en introduceerde het nog steeds geldende adagium 'lekken is vertrekken'. Het Bureau interne onderzoeken gaf hij een belangrijke algemene taakstelling om zich "overal tegenaan te bemoeien."[11]

Deze strengheid is ook nu nog waarneembaar in de opvattingen over interne normhandhaving. De interne normhandhaving staat nu onder de noemer van het waarborgen van de integriteit. Integriteit is een steeds terugkomend thema in beleidsstukken en wordt veelvuldig genoemd als onderdeel van de identiteit van het korps.

> **Jaarplan 2001:**
> "In alles wat wij doen staat onze integriteit centraal. Geen burger mag twijfelen aan onze eerlijkheid, onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Wij doen wat wij zeggen en we zeggen wat we doen."[12] (...) "Door een permanente aandacht voor het werk van de medewerkers en een stringent handhaven van de gestelde normen hieromtrent bewaken wij nauwgezet de integriteit van ons korps."[13] "In voorkomende gevallen [van schending van integriteit] aarzelt de

9 Zwart 1999, p. 225; Commissie Binnenspiegel 1981, p. 1.
10 Commissie Binnenspiegel 1981, p. 6.
11 *Drager van integriteit* 2002, p. 30.
12 Korpsbeschrijving 1998, p. 1.
13 Korpsbeschrijving 1998, p. 11.

> korpsleiding niet om streng en adequaat in te grijpen middels schorsing. Het principe 'wie fout is, gaat er uit' is inmiddels genoegzaam bekend."[14]

Het korps stelt dat het geen apart integriteitsbeleid heeft, maar in feite wordt het ontwikkelen van beleid op schrift overgelaten aan het Bio. Het Bio heeft door de jaren heen een probleemanalyse van normovertredingen opgesteld en een visie ontwikkeld, die meer en meer is gericht op preventie. Tegelijkertijd wordt de zorg voor de interne normhandhaving primair opgedragen aan de leidinggevenden 'in de lijn', dus districts- en wijkteamchefs. Deze verantwoordelijkheidstoedeling komt onder meer tot uiting in de principieel passieve houding van het Bio: het komt pas in actie wanneer een leidinggevende daar expliciet om vraagt. Dit neemt niet weg dat het Bio de aandacht voor integriteit tracht te waarborgen. Zo heeft het een *check-list* samengesteld met aandachtspunten voor leidinggevenden, namelijk: het bespreken van integriteit tijdens de sollicitatieprocedure, interne controle, begeleiding, functioneringsgesprekken, nevenfuncties en regels voor het accepteren van attenties van derden. Onder leiding van een nieuwe Bio-chef die is aangesteld in 2002, heeft het Bio de passieve houding laten varen en bemoeit het zich actiever met voorlichting en opleiding van medewerkers.

Doordat leidinggevenden verantwoordelijk worden gehouden voor de integriteit van hun medewerkers, moeten zij ook verantwoording afleggen voor de gevallen van plichtsverzuim die zich in hun team of district hebben voorgedaan.

> **Commissaris Van Riessen:**
> "In het verleden hebben chefs vaak slecht gedrag goedgepraat. (....) Dat accepteren we niet meer. We zeggen: wat ben je eigenlijk aan het doen? Hoe zit dat nou? We spreken de chef erop aan. Het is lang niet altijd het individuele probleemgeval waar het om gaat. Het gaat erom dat leidinggevenden inzicht hebben en het klimaat bepalen."[15]

Het Bio wijst tevens op de verantwoordelijkheid van alle politiemedewerkers voor een integere politie: "Iedereen is verantwoordelijk voor zijn eigen gedrag, maar als een collega laakbaar gedrag heeft vertoond en we hebben de signalen daarvan niet opgemerkt of hierop niet gereageerd, dan zijn we met z'n allen tekortgeschoten."[16]

---

14 Jaarplan 2001, p. 45.

15 Van Riessen in: *Drager van integriteit* 2001, p. 19.

16 Intranet, Preventie.

In 2004 is er speciale aandacht gekomen voor de nazorg van collega's die worden geconfronteerd met een medewerker die verwikkeld is in een disciplinaire procedure of die disciplinair is gestraft. Wanneer een medewerker buiten functie is gesteld, belegt het Bio in samenwerking met de direct leidinggevende een bijeenkomst met het team om de situatie te bespreken en de procedure uit te leggen. Deze gelegenheid wordt aangegrepen om de (vermoedelijk) overtreden norm nog eens onder de aandacht te brengen. Een buitenfunctiestelling wordt terstond vermeld in het korpsblad. Van de afdoening van een intern onderzoek maakt het korpsblad daarentegen geen melding.

Het Bureau interne onderzoeken

Onvrede met de kwaliteit van de interne onderzoeken en de onbevredigende disciplinaire afhandeling van de corruptieaffaire leidden tot de oprichting in 1984 van een Bio. Niet het district, maar het Bio moest disciplinaire onderzoeken gaan verrichten. Het Bio vervulde van het begin af aan een pioniersfunctie in Nederland. In veel korpsen werd pas een voorziening voor interne onderzoeken ingericht nadat de minister van Binnenlandse Zaken hiertoe in 1995 expliciet opdracht gaf. In de jaren negentig van de twintigste eeuw is de taakstelling van het Bio verschoven van een eenzijdig repressief optreden naar het vervullen van zowel preventieve als repressieve taken ter bevordering van de integriteit van het korps. Niettemin bestaat het merendeel van de werkzaamheden van het Bio nog altijd uit het doen van meestal strafrechtelijk onderzoek naar medewerkers van het korps.[17] De disciplinaire onderzoeken zijn voor het grootste deel weer teruggegeven aan de districten, zoals het geval was vóór de oprichting van het Bio.

Het Bio verricht uitsluitend onderzoek in opdracht, nooit uit eigen beweging. De officier van justitie geeft opdracht tot het verrichten van strafrechtelijk onderzoek, soms door tussenkomst van een districtschef. Een districts- of onderdeelschef of de korpsleiding kan opdracht geven tot het verrichten van disciplinair onderzoek.[18] Een politieambtenaar kan niet anoniem normovertredingen van een collega melden bij het Bio, maar moet zijn chef hierover in kennis stellen. Heeft hij geen vertrouwen in de afhandeling van de melding door zijn directe chef, dan kan hij bij het Bio advies vragen over hoe te handelen. Het Bio rekent het tot haar taak op basis van een onderzoek leidinggevenden te adviseren over het verbeteren van procedures en werkwijzen, gevraagd dan wel ongevraagd.

---

17 *Handboek* 1997, p. 7.

18 Intranet, Onderzoeken.

Door de jaren heen is er twijfel gerezen omtrent de effectiviteit van rechercheonderzoeken, met name als het gaat om het bestrijden van corruptie binnen de politie. Het Bio heeft de indruk dat het achter de feiten aan loopt. Corruptie (dit is het aannemen van steekpenningen) en het doorgeven van informatie (schending ambtseed) blijken zeer moeilijk te bewijzen. Het Bio zoekt daarom naar nieuwe, pro-actieve methoden om integriteitsrisico's voor de politie in een vroeg stadium te onderkennen, bijvoorbeeld door middel van daderprofielen en onderzoek naar indicatoren van normafwijkend gedrag. De analyses van probleemsituaties en incidenten moeten indicatoren opleveren voor het ontwikkelen van een *early warning-system*.[19]

Het Bio richt zich in toenemende mate op preventie. Het gaat daarbij om voorlichting aan nieuwe medewerkers en structurele participatie in de opleiding. Anno 2004 bestaat het plan in het kader van de opleiding alle medewerkers van het korps te verplichten een dagdeel per twee jaar bij te scholen op het gebied van integriteit. Hiertoe worden nieuwe methoden ontwikkeld met als doel dat medewerkers zich het onderwerp eigen maken. Daarnaast houdt het Bio zich ook bezig met situationele preventie, dat wil zeggen het verkleinen van de gelegenheid tot het plegen van plichtsverzuim, zoals toetsing van procedures met betrekking tot in beslag genomen voorwerpen, het gebruik van proplan, geldstromen en informatiebeveiliging.[20]

Het Bio heeft vanaf de oprichting deel uitgemaakt van de staf van de korpsleiding en valt onder diens directe verantwoordelijkheid. Het Bio heeft derhalve geen onafhankelijke positie. Toch vindt de huidige Bio-chef dat het Bio een hoge mate van onafhankelijk onderzoek verricht: "Als ik niet de vrijheid zou krijgen te onderzoeken wat ik moet onderzoeken, zou ik mijn positie opgeven." Het voordeel van een intern onderzoeksbureau uit oogpunt van waarheidsvinding is volgens hem dat de Bio-medewerkers vanwege hun bekendheid met het korps en de personen die daar werkzaam zijn, relatief makkelijk toegang kunnen krijgen tot relevante (achtergrond)informatie. Er is fors geïnvesteerd in menskracht en faciliteiten van het Bio, waardoor het in de jaren '90 van de twintigste eeuw is uitgegroeid tot een bureau met 16 politiefunctionarissen in de rang van inspecteur, een bureauchef en een documentalist. Nieuwe medewerkers worden aangesteld voor de duur van maximaal zes jaar, waarna zij weer 'terug' gaan naar het korps. Het bureau heeft geen eigen inlichtingendienst, maar beschikt wel over een eigen tapkamer. Verder houdt een medewerker van de Regionale Criminele

19 Jaarplan Bio 2001.

20 Jaarplan Bio 2001.

Inlichtingen Eenheid zich specifiek bezig met binnengekomen informatie over politieambtenaren.

Het normatief kader: wie stelt het vast?

Het korps hanteert als uitgangspunt dat normen in de dagelijkse praktijk duidelijk moeten worden gemaakt door leidinggevenden, ofwel door het formuleren van normen ofwel door met het eigen gedrag te inspireren.[21] "Hun gedrag [van leidinggevenden] wordt veelal beschouwd als de norm door degene aan wie ze leidinggeven."[22] Op dit punt is met name een taak weggelegd voor de wijkteamchefs die leiding geven op uitvoerend niveau. Uit verschillende stukken is op te maken dat van de wijkteamchef wordt verwacht dat hij een open werksfeer creëert waarin onderlinge kritiek mogelijk is, regels stelt, het goede voorbeeld geeft, alert is op plichtsverzuim, zonodig medewerkers aanspreekt op hun gedrag en gevallen van plichtsverzuim meldt aan de districtschef. Het formuleren van normen wordt in ieder geval door het Bio niet als een vrijblijvende taak van leidinggevenden gezien. Er zijn blijkbaar nog wel leidinggevenden "die moeite hebben met het stellen van normen. Indien nodig worden negatieve consequenties voor chefs (...) niet uit de weg gegaan."[23]

De normstelling kan echter niet geheel voor rekening van de wijkteamchefs komen. "De top van de organisatie moet zich uitspreken over wat men wil en wat wel en niet kan," vindt een aftredend Bio-chef.[24] "Met name de korpsleiding heeft de belangrijke rol van initiatiefnemer en het bewaken en actueel houden van de discussie."[25] In de praktijk richt de korpsleiding zich dan ook incidenteel op schrift direct tot medewerkers, bijvoorbeeld met de prestatienorm van een minimum van één uitgeschreven bon per werkdag en met de gedragsregel dat het gebruik van *partydrugs* door een politieambtenaar ook in privé-tijd niet wordt toegestaan.[26] Dergelijke regelgeving heeft onder meer tot doel het verloren gezag op straat weer terug te winnen. In 1999 werden 50 procent meer processen-verbaal uitgeschreven dan het jaar ervoor. Het Bio vindt verder dat leidinggevenden het onderling eens moeten zijn over de uit te dragen normen en houding.[27]

---

21 *Van gezagsdrager naar integriteitsdrager,* NPI, 2000.

22 *Handboek* 1997, p. 17.

23 Bio Integriteit 2000.

24 Steen in *Drager van integriteit* 2002, p. 24.

25 *Handboek* 1997, p. 17.

26 *Trouw* 8 januari 2003.

27 *Zakboek* p. 25.

De geïnterviewde leidinggevenden zeggen zich te kunnen vinden in de benadering waarbij normen in de dagelijkse praktijk gevormd worden. Met name de wijkteamchefs spannen zich om die reden in om goed op de hoogte te zijn van hetgeen zich afspeelt op de werkvloer. Een wijkteamchef geeft te kennen zijn medewerkers daadwerkelijk te controleren. Hij kijkt processenverbaal na op inhoud en taalgebruik, hij controleert de aanwezigheid van medewerkers op basis van de dienstlijsten, hij kijkt of de balie netjes is. Hij laat elke nacht de auto's controleren en het aantal portofoons. Deze alertheid verwacht hij ook van de leidinggevenden die ondergeschikt zijn aan hem. Een districtschef oefent nauwelijks controle uit op medewerkers, of het moet toevallig op zijn weg liggen. Een andere districtschef informeert wel eens inhoudelijk naar zaken en gaat bijvoorbeeld na of verslaafde arrestanten de behandeling krijgen waar zij recht op hebben. Volgens het Bio leeft het idee binnen het management om periodiek de onkreukbaarheid en betrouwbaarheid van medewerkers te monitoren, maar hiervan is nog niets in de praktijk gebracht.[28]

Normstelling vindt vooral plaats doordat wijkteamchefs medewerkers aanspreken op gedrag waarbij normen dreigen te worden overschreden of waarbij al plichtsverzuim plaatsvindt. Een wijkteamchef zegt hierover: "Je kan mensen gewoon aanspreken op gedrag, direct als je het ziet. Anders krijg je een verloedering. Je moet in ieder geval laten merken dat het jou opvalt." Een andere wijkteamchef: "Ik moet het uitspreken, ik moet er iets van vinden. Integer handelen is zo belangrijk, daar moet je heel scherp in zijn. Als wij hier niet integer zijn, wat moeten wij dan van een ander vinden." Zo kan een klacht een aanleiding zijn om bepaalde gedragingen ter discussie te stellen.

Een wijkteamchef: Verzin een list

"Vanmorgen zei een brigadier: 'Ik kom het even melden: er was iemand heel tevreden en heeft twee cadeaubonnen van 25 gulden gebracht, een voor mij en een voor iemand van slachtofferhulp.' 'Ga zitten', zeg ik. 'Hier wil ik nog wat van vinden.' Bij dezelfde man werd een diepvrieskalkoentje gebracht voor de kerst. Dat heeft hij ook gemeld en daar kon ik mij in vinden. De boekenbon was net even anders. 'Je mag wel wat aannemen, maar ten behoeve van het hele personeel. Ik kan me voorstellen dat iemand wat komt brengen en je shockeert hem als je het afwijst. Je legt de twee cadeaubonnen bij elkaar, je kijkt naar de ruimte van slachtofferhulp en je kijkt hoe je de ruimte wat kan opfrissen. Verzin een list, maar houd niet die 25 gulden voor jezelf.'"

28 Bio Integriteit 2000

Het normatief kader: op schrift of niet?

Van het schriftelijk vastleggen van gedragsregels wordt weinig effect verwacht. Het Bio stelt dat regels die grenzen stellen aan de grote handelsvrijheid in de beroepsuitoefening moeilijk kenbaar zijn en onderhevig zijn aan verandering. Steeds doen zich weer nieuwe vraagstukken voor. Sommige regels zijn expliciet geformuleerd, maar 'het moet ook in je zitten', dat wil zeggen dat van de politieman en -vrouw een eigen moreel besef wordt verlangd.[29] Het geringe vertrouwen in de waarde van vastgestelde regels komt tot uiting in het feit dat het landelijke integriteitsstatuut bewust niet is verspreid in het korps. Verder is er voor gekozen geen geschreven beleid vast te stellen over het aannemen van geschenken.

Tegelijkertijd blijkt het korps toch ook weer wel belang te hechten aan schriftelijke regelingen. Het korps schrijft dat het wettelijke voorschriften, ambtelijke instructies en interne dienstvoorschriften hanteert om "veiligheid binnen het bedrijf te organiseren."[30] Daarin zijn de kaders vastgelegd waarbinnen medewerkers moeten werken. Het korps geeft te kennen over ongeveer 120 dienstvoorschriften te beschikken, waarin bijvoorbeeld staat hoe moet worden omgegaan met in beslag genomen goederen. Het korps kent tevens regels voor zeer specifieke werkzaamheden, zoals een reglement voor de Criminele Inlichtingen Eenheid en voorschriften voor het omgaan met informanten. De houding ten opzichte van het op schrift stellen van normen is derhalve tweeslachtig.

Het Bio streeft ernaar duidelijk uit te dragen dat een integere politieorganisatie niet alleen eisen stelt aan het optreden in de functie-uitoefening, maar ook aan gedrag in privé-tijd. Daartoe stelt het dat het plegen van een strafbaar feit in de privé-sfeer in beginsel plichtsverzuim oplevert en dat een politieambtenaar zich in het algemeen fatsoenlijk dient te gedragen om de waardigheid van het ambt in ere te houden. Dit betekent dat hij zich verre moet houden van mensen die belang hebben bij politie-informatie en van personen die hij beroepshalve heeft leren kennen. Financiële schulden maken een politiefunctionaris in de uitoefening van zijn functie kwetsbaar.

De leidinggevenden vinden voor het stellen van normen inspiratie in hun eigen ervaring en moreel bewustzijn, niet in schriftelijke regelingen. Een wijkteamchef zegt hierover: "Over plichtsverzuim zal wel iets geschreven zijn in regelingen, maar ik ben geen mens van regelingen. Als ik in mijn omgeving dingen zie waarvan ik iets moet vinden, zoek ik daarna wel onder

29 *Zakboek* p. 13.

30 Korpsbeschrijving 1998, p. 28.

welke regeling het valt. Bijna altijd in die volgorde. (...) De norm stel ik altijd op mijn gevoel van 33 jaar politie, daar heb ik niemand anders bij nodig." De wijkteamchef heeft nooit twijfels over 'hoe het hoort', hij gaat nooit te rade bij de korpsleiding of bij collega's. "Het gebeurt maar heel weinig dat je vraagt 'wat vind jij er nu van.' Of we weten het allemaal, of we willen niet vertellen wat er op ons wijkteam gebeurt." Als het wel tot uitwisseling van standpunten komt, accepteren leidinggevenden dat deze onderling kunnen verschillen. Een voorbeeld daarvan wordt genoemd in onderstaand citaat.

Een teamchef: Integriteit heeft te maken met soberheid

"Buurtregisseurs hebben een digitale werkplek en een toelage voor kosten voor de kopjes koffie tijdens het werk en ze rijden een goede auto, alle randvoorwaarden zijn aanwezig. Op een gegeven moment zegt een buurtregisseur tegen me: 'Ik haal boven een nieuwe '*cartridge*' voor mijn printer thuis.' Die kosten ongeveer honderd gulden. Toen zei ik: 'Die krijg je niet van mij, want het wordt me te luxe.' Integriteit heeft te maken met soberheid. Er zijn nogal wat mensen die narrig kijken naar de buurtregisseurs vanwege alle voorzieningen. Ergens is er een grens en die ligt hier. Zegt de buurtregisseur dat er elders in het korps wijkteamchefs zijn die wel voorzien in de printerinkt, dus hij gaat het aanvechten. Toen zei ik: 'Je krijgt het niet zwart op wit, bespaar je de moeite, je gaat het gevecht niet redden, want ik ga dan heel principieel doen. Sterker nog: als een buurtregisseur ooit enig kantoorartikel, een pak papier, een pen of een *cartridge* naar huis meeneemt, heeft hij wat mij betreft een groot probleem.'

De volgende vergadering met de regisseurs heb ik het op de agenda gezet en de grens aangegeven. Ik wil ook de discussie niet. Ja maar, er zijn verschillende maatstaven binnen het korps. Dan zeg ik: 'Mijn verantwoordelijkheid strekt zich niet uit over het hele korps, ik ben aangesteld om in dit wijkteam orde te houden. Overigens kan ik jullie een ding zeggen ter illustratie: ik heb meegemaakt dat iemand buiten functie is gesteld vanwege declaratiegedrag. Die had zich een chef gewenst die zo streng was geweest.' Dat is meteen de norm. De eerste die erover gaat, is meteen buurtregisseur af. Voor een potlood. De duidelijkheid maakt de verwijtbaarheid groter als je erover heen gaat. Dus die duidelijkheid moet er zijn. Steeds zie ik dat je risico's loopt in de vrije ruimte. Mensen gaan altijd in hun eigen voordeel interpreteren."

Uit gesprekken met uitvoerende politieambtenaren blijkt de normerende rol en voorbeeldfunctie van wijkteamchefs voor relativering vatbaar te zijn. Leidinggevenden verrichten zelf zelden uitvoerend politiewerk, waardoor zij in dat opzicht geen voorbeeld kunnen geven. Hun dagelijkse werkzaam-

heden zijn slecht zichtbaar voor hun medewerkers. De bereidheid tot het controleren en het corrigeren van medewerkers varieert onder de leidinggevenden. Een districtschef zegt dat hij de indruk heeft dat niet alle wijkteamchefs even alert zijn op plichtsverzuim of misschien moedwillig een oogje dichtknijpen. Zo heeft de districtschef in een mail zijn verontwaardiging geuit over de seksuele tekening van een collega op een bordje 'kantine'. Kennelijk werd de tekening op het betreffende bureau getolereerd, ook door de leidinggevenden. Een andere districtschef vindt geen van de wijkteamchefs laconiek als het gaat om het reageren op plichtsverzuim, maar eerder streng.

Normatief kader: verandering in de tijd

Onder de leidinggevenden heerst de algemene opinie dat er de laatste decennia veel veranderd is in het denken over interne normhandhaving. De organisatie was voorheen hiërarchischer en autoritairder, waarbij het stellen van regels van bovenaf en het afrekenen daarop de manier was om intern de orde te handhaven. Tegelijkertijd werden er praktijken getolereerd die naar de huidige inzichten niet meer door de beugel kunnen. Leidinggevenden maakten deel uit van deze cultuur van normvervaging. Als het hek van de dam was, traden zij bestraffend op, maar zij lieten na medewerkers in een eerder stadium op hun gedrag aan te spreken.[31] Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw is het korps volgens de leidinggevenden strenger geworden in het normeren van gedrag van politieambtenaren. Zozeer zelfs, dat dit in hun ogen soms wel eens doorslaat. Nieuwe medewerkers passen regels te strikt toe in de ogen van de meer ervaren leidinggevenden.

Een wijkteamchef: Een gebakje aannemen mag, een taart niet

"Met de kerst is er een mevrouwtje met een kapotte kachel. Twee collega's hebben die voor haar gemaakt, het was erg simpel. Twee dagen later komt ze met twee gebakjes. Dat hebben de collega's afgewezen. Ik hoor dat en zeg: 'Natuurlijk mogen jullie die gebakjes aannemen, waar praten we over.' Het moet niet zo zijn dat er een bakker komt met een taart, dat gaat weer te ver. Het is lastig, want ze leren op school dat ze het niet mogen aannemen. Dan zit ik wel eens in een strijd. Ik vind: als je er open over kan praten, is het geen normafwijkend gedrag."

31 *Drager van integriteit* 2001, p. 35.

Het correctiedilemma

Het aanspreken van medewerkers plaatst leidinggevenden voor een dilemma, zo kwam reeds in de startnotitie van het Bio (1983) naar voren: "Kleinere correcties kunnen impopulair overkomen..." Leidinggevenden zijn gebaat bij een harmonieuze werksfeer en zijn voor het goed functioneren van het team afhankelijk van de inzet van hun medewerkers. Het aanspreken van een medewerker op zijn gedrag kan de onderlinge vertrouwensrelatie verstoren. In het beleid is voor dit dilemma geen aandacht.

Een wijkteamchef: Aanspreken schaadt het vertrouwen

"Als je op de kleintjes let, hoef je naar het grote niet meer te kijken, zoiets. Ik kijk naar overwerkstaten, omdat ik daar scherp op wil zijn. Ik moet daarin de norm stellen. Het is op gespannen voet soms, want als je iemand aanspreekt op een half uur, spreek je feitelijk uit: ben je wel te vertrouwen. Dat moet je mee laten meewegen. (...) Dat is wel een evenwicht dat je moet zoeken, want je kan ook vertrouwen ondermijnen als je mensen aanspreekt."

Het plichtsverzuim

'Plichtsverzuim' is een weinig voorkomende term in de schriftelijke stukken. Van oudsher zijn de termen 'naggen' (normafwijkend gedrag) en 'dalven' beter ingeburgerd. Van plichtsverzuim is volgens het Bio sprake ingeval de ambtenaar heeft gehandeld in strijd met een rechtsnorm, de onjuistheid van zijn gedrag kende of behoorde te kennen én het plichtsverzuim hem is toe te rekenen.[32] Normafwijkend gedrag wordt omschreven als 'gedrag dat sterk afwijkt van de normen zoals die binnen ons korps worden gehanteerd en dat bovendien ongewenst is.'[33] Uit de toelichting op deze definitie valt op te maken dat gedrag dat niet strookt met de norm tot op zekere hoogte wordt getolereerd, maar als dit te ver gaat, 'knapt de boog'. De norm is dus van elastiek, je mag er iets van afwijken maar niet te veel, want dan wordt er opgetreden.

Het Bio heeft vooralsnog geen duidelijke probleemanalyse opgesteld van het plichtsverzuim dat binnen het korps plaatsvindt. Wel heeft het de zaken over de jaren 1996-1999 aan een cijfermatige analyse onderworpen, maar er is niet aangegeven in hoeveel gevallen een strafbare feit of plichtsverzuim is aangetoond. Uit de analyse blijkt dat relatief veel Bio-onderzoeken zich richten op misbruik van informatie en diefstal, in vergelijking met mishandeling, fraude en 'zeden'. De onderzoeken zijn verder geanalyseerd

32 Bio Zakboek 1999, p. 17 en 19.

33 Bio Zakboek 1999, p. 15.

naar etniciteit, leeftijd en aantal dienstjaren van de onderzochte politieambtenaar. Het grote percentage ontbrekende gegevens (38%) maakt het formuleren van conclusies echter moeilijk. In het korpsjaarverslag over 2000 uit het Bio zijn zorg over informatiemisbruik en interne diefstallen binnen het korps. Een kwalitatieve studie op basis van dossieranalyse is niet verricht. Het Bio beschikt over de jaren na 1999 niet over een jaaroverzicht van verrichte onderzoeken, maar doet wel mee met de landelijke inventarisatie over 2003.

De wijkteamchefs baseren hun oordeel of er sprake is van plichtsverzuim op hun ervaring en hun eigen morele opvattingen. Hierbij is voor een teamchef de aanwezigheid van opzet doorslaggevend: het opzettelijk niet doen wat je moet doen of het op een verkeerde manier doen. De andere teamchef noemt het verwijtbaarheid, je had beter kunnen weten. De districtschefs redeneren meer vanuit de wettelijke regeling van het plichtsverzuim, waarbij zij refereren aan de omschrijving van plichtsverzuim in het Barp en aan het plegen van strafbare feiten. Het schenden van het imago van de politie komt meerdere keren voor bij de omschrijving van plichtsverzuim.

De geïnterviewde leidinggevenden krijgen in de praktijk te maken met ongewenste omgangsvormen jegens burgers (onbeschoftheid aan de balie), diefstal van geld of goederen tijdens de functie-uitoefening (bijvoorbeeld tijdens hulpverlening in een woning of na een inbraak), onfatsoenlijke bejegening van arrestanten, onrechtmatig geweldsgebruik, het informeel verstrekken van informatie op feestjes of ten behoeve van het criminele circuit en normovertredingen in de privé-sfeer (met name huiselijk geweld).[34] De recherchechef is van mening dat er in zijn onderdeel weinig plichtsverzuim voorkomt, omdat er veel rechercheonderzoeken worden gedaan en weinig basispolitiewerk. In zijn redenering biedt de basispolitiezorg meer gelegenheid voor normovertredingen. Daarnaast gaat er een preventief effect uit van het feit dat zijn medewerkers in de strafrechtelijke onderzoeken te maken krijgen met collega's die lekken, zodat zij weten dat er kans is op ontdekking. Ook werken er weinig allochtone medewerkers, maar juist oudere medewerkers. De problemen die er zijn, spelen zich voornamelijk af op het gebied van onderlinge omgangsvormen en onzorgvuldige omgang met informatie op feestjes.

Een wijkteamchef zegt dat niet alle signalen van plichtsverzuim boven water komen. "Het enige wat je kan doen is praten over normafwijkend gedrag en mensen bewust maken en hopen dat de sociale controle ervoor

34 In 2003 is een protocol 'Huiselijk geweld door politieambtenaren' vastgesteld.

borg staat dat dingen niet meer gebeuren." Een districtschef ontkent dat er sprake is van een *dark number*, omdat een zaak van plichtsverzuim snel een algemeen gespreksonderwerp wordt.

Risicofactoren voor plichtsverzuim

Een teamchef plaatst het plichtsverzuim tegen de achtergrond van het personeelstekort en de daardoor ontstane werkdruk. De wijkteams krijgen steeds meer taken opgedragen: naast de recherche in eenvoudige zaken ook jeugdzaken en vreemdelingenzaken. "Er is te veel werk, mensen worden gespannen en als je dan ook nog moeilijke jeugd hebt, dan ontstaat er een druk in mensen en die uit zich in contact met mensen, met arrestanten of aan de balie, die niet doen wat ze zeggen. De overgrote meerderheid kan er wel goed mee omgaan, maar je merkt steeds meer dat er in het antwoord geven een soort verstarring ontstaat. We moeten driehonderd verbalen schrijven op jaarbasis en driehonderd mensen [die worden geverbaliseerd] zijn het daar niet mee eens. Ik denk dat we winst kunnen behalen in een correcte communicatie met mensen. Je kan ook ontspannen een verbaal geven."

Ook een districtschef gelooft dat mensen die bij de politie komen integer zijn en door omstandigheden in situaties kunnen worden gebracht waarin zij afglijden tot plichtsverzuim: "Het zijn van politiemens is niet een van de makkelijkste beroepen, als je kijkt naar de openbare orde problematiek. Het meest ingewikkelde is het zijn van gezag, iedereen moet weten wie de baas is, zonder elke keer tot nare escalaties te komen. In het omgaan met mensen merk je dat sommigen het moeilijk vinden beleefd te blijven maar als het nodig is ook strakker te zijn. Hoe ga je met mensen om op straat, met je gezag. Wat ik belangrijk vind is dat het vertrouwen in de politiemens niet geschaad wordt. Volgens mij moet je steeds meer goed gekwalificeerde politiemensen hebben om het gezag terug te winnen."

Een wijkteamchef: De verleiding

"Ik was een keer bij een zelfmoord. Bij de buurvrouw gingen we vragen wie hij was: hij had een vriendin, geen familie of kinderen, nog nooit een ander bij hem gezien. De vriendin was net met een auto-ongeluk om het leven gekomen. We vonden een zakje met 35 gouden tientjes, dat past in één hand. Ik was alleen in de kamer. Dat was een moment dat ik verleiding voelde. Je moet het niet doen, maar ik begrijp het gevoel. Het flitste door me heen: dit is een kans, niet doen.

Ik heb het financieel thuis op orde. Maar als je dat niet hebt en de deurwaarder komt de volgende week... Ik vind ook dat loonbeslagen in het korps meer

aandacht zouden moeten krijgen. Politiemensen krijgen altijd krediet, want de kredietverstrekkers zitten altijd goed, kunnen altijd op het loon laten korten. Nu krijg ik loonbeslagen binnen het wijkteam te horen, dan kan ik mensen erover spreken. Daar is veel winst te boeken denk ik. Waar liggen de potentiële risico's in je organisatie en zijn er procedures om ze af te dichten. In hoeverre zijn wij een lerende organisatie als het toch fout gaat. Daar is meer winst te boeken, in de preventie."

Risicofactoren volgens het Bio

Het Bio stelt zich ten doel uit de interne onderzoeken risicofactoren voor plichtsverzuim te destilleren, zodat gerichte preventie of zelfs gerichte controle mogelijk is. Om deze reden is er aandacht voor oorzaken van plichtsverzuim, hoewel er van een systematisch analyse (nog) geen sprake is. Het Bio heeft twee opsommingen van oorzaken opgesteld, die niet helemaal met elkaar overeenstemmen.[35] Gekeken is naar de oorzaken van enkele met name genoemde regelovertredingen (diefstal, corruptie, verduistering, valsheid in geschrifte, meineed, schending ambtsgeheim, mishandeling, discriminatie en drugsdelicten). Andere vormen van plichtsverzuim, zoals ongewenste omgangsvormen, zijn buiten beschouwing gelaten. Het Bio maakt onderscheid tussen persoonlijke oorzaken, oorzaken binnen het korps en oorzaken die buiten het korps liggen.

De persoonlijke oorzaken van plichtsverzuim blijken soms moeilijk te onderscheiden van uitingsvormen van plichtsverzuim. Onder persoonlijke oorzaken worden geschaard: financiële problemen, cynisme dat voortkomt uit contact met de 'cliëntele' van de politie, verkeerde vrienden en 'old boys network', het vervullen van nevenfuncties, bezoek aan verkeerde horecagelegenheden en vermenging van privé en functie.

Als oorzaak buiten de politieorganisatie noemt het Bio het resultaatgerichte denken dat in de maatschappij heeft post gevat. Dit verhoogt de werkdruk, wat het risico op het maken van fouten vergroot. Verder zou de verharding van de criminaliteit de behoefte aan politie-informatie vergroten, waardoor deze informatie meer waard is en het lekken aantrekkelijker wordt; een kwestie van vraag en aanbod dus. Ook allochtone politieambtenaren worden genoemd. Hierop wordt later ingegaan.

De oorzaken binnen het korps houden verband met de organisatie en met de cultuur binnen de politie. In verband met de organisatie wordt gewezen op onvoldoende sturing en controle door leidinggevenden, onduidelijke taak- en functiescheiding, fraudegevoelige regelgeving (onkostenver-

35 Handboek preventie normafwijkend gedrag 1997 en Bio Zakboek 1999.

goedingen), onvoldoende aandacht voor integriteit tijdens de opleiding en de selectie, onvoldoende functieroulatie, onduidelijke grenzen en de afwezigheid van een gedragscode. De politiecultuur draagt de volgende oorzaken van plichtsverzuim in zich: het hanteren van informele normen op de werkvloer uit wantrouwen jegens leidinggevenden, 'aanpassing' aan de waarden en normen van de crimineel, het accepteren van gunsten, het verleggen van grenzen in de opsporing. Het negeren of tolereren van ongewenst gedrag en de zwijgcode worden eveneens als oorzaken aangemerkt, maar lijken meer iets te zeggen over hoe er binnen de politie op plichtsverzuim wordt gereageerd. Enkele jaren later wordt erop gewezen dat bepaalde functies kwetsbaar blijken te zijn en veel problemen zich zouden voordoen in de eerste jaren na aanstelling als politieambtenaar.[36]

Politieambtenaren van een andere dan de Nederlandse cultuur worden gezien als een mogelijk integriteitsrisico van buiten de politie. Dit baseert het Bio op cijfers over 1999 en 2000, waaruit het opmaakt dat plichtsverzuim relatief vaak door allochtone medewerkers wordt gepleegd, namelijk in meer dan 30 procent van de onderzoeken, terwijl zij slechts tien procent uitmaken van de medewerkers.[37] Volgens het Bio maakt hun intrede in de politieorganisatie normen minder duidelijk. Het integriteitsrisico is met name gelegen in de dwingende sociale bindingen die binnen de familie bestaan. Het gevaar bestaat dat criminele familieleden druk uitoefenen op de politieambtenaar om in strijd met zijn ambtsplicht te handelen. Voor de politieambtenaar ontstaat daardoor een moeilijk te hanteren loyaliteitsconflict. Dergelijke culturele gehoorzaamheidsregels kunnen nog sterker gelden voor vrouwen dan voor mannen. Vanwege de problemen waarmee zowel het korps als de desbetreffende politieambtenaar geconfronteerd kunnen worden, is zelfs overwogen geen Turkse vrouwen meer in dienst te nemen.[38] In plaats daarvan is ervoor gekozen nieuwe personeelsleden eens te meer duidelijk te maken dat de politiefunctie het persoonlijke leven beïnvloedt. De huidige Bio-chef is van mening dat niet zozeer de allochtone cultuur, maar de aanwezigheid van criminele familieleden dan wel criminele vrienden een risicofactor van betekenis vormen, zowel voor politiemensen van Nederlandse als van andere komaf. Om deze reden pleit de politie op landelijk niveau al jaren voor de mogelijkheid van milieuonderzoek als onderdeel van de selectie van kandidaten.

---

36 Korpsjaarverslag 2000.

37 *Van gezagsdrager naar integriteitsdrager,* NPI, 2000; Bio Integriteit 2000.

38 *Drager van integriteit* 2001, p. 11.

De activiteiten ter voorkoming van plichtsverzuim zijn gestoeld op de gedachte dat er een rationele keuze ten grondslag ligt aan het plichtsverzuim. Er is sprake van een moment van gedachtevorming alvorens tot het plichtsverzuim over te gaan. "Het is de bedoeling om de beslisser argumenten te geven waardoor deze afziet van handelingen die normafwijkend zijn."[39] Preventie richt zich in de visie van het korps op de cultuur en de structuur van de organisatie.[40] De preventie op het gebied van de cultuur behelst voorlichting en bewustwording, ten aanzien van de structuur betreft het systemen, procedures, advisering, controle en probleemanalyse.

Bevindingen

Het beleid ten aanzien van interne normhandhaving in korps Amsterdam-Amstelland gaat terug tot het begin van de jaren '80 van de twintigste eeuw. In de nasleep van een geruchtmakende corruptie-affaire, werd geconstateerd dat de verhoudingen tussen leidinggevenden en werkvloer verstoord waren. Dit hing samen met normvervaging, waarvan het aannemen van kortingen en het uitoefenen van ongecontroleerde rechercheactiviteiten uitwassen waren. Er werd een Bio ingesteld om interne onderzoeken te verrichten en leidinggevenden te ondersteunen in de interne normhandhaving. Het Bio groeide in de decennia daarna uit tot een goed geëquipeerde dienst van 16 inspecteurs van politie die zich voornamelijk bezig houdt met het verrichten van strafrechtelijke onderzoeken, maar die ook in het vormen van beleid ten aanzien van interne normhandhaving een belangrijke rol speelt.

Normdefiniëring moet volgens het beleid plaatsvinden op de werkvloer, door interventie van leidinggevenden of in interactie met collega's. Wijkteamchefs voor wie op dit punt een belangrijke rol is weggelegd, richten zich voornamelijk op de interne organisatie, omgangsvormen en geweldsgebruik. Zij nemen bij het bepalen van normen hun eigen morele overtuigingen en hun werkervaring als uitgangspunt. Aan het proces van het op schrift stellen van gedragsregels hecht het bevoegd gezag weinig waarde. In enkele gevallen heeft de korpsleiding, in afwijking van het vaste beleid, duidelijke gedragsregels van bovenaf opgelegd en schriftelijk in een brief aan alle medewerkers kenbaar gemaakt. Het ging hierbij om een individuele prestatienorm en het verbod van drugsgebruik in de privé-sfeer.

Het korps staat een strenge aanpak voor van plichtsverzuim, met als regel: "Wie fout is, gaat eruit." Een ander bekend adagium is: "Lekken is

39 Handboek 1997, p. 19.

40 *Bio inside* 1996, p. 2.

vertrekken." Wat 'fout' is, wordt niet duidelijk omschreven, noch wordt duidelijk wat onder 'plichtsverzuim' of, een term die het korps liever hanteert, 'normafwijkend gedrag' wordt verstaan. Vanwege zijn strafrechtelijke oriëntatie beperkt het Bio zich in zijn probleemanalyse van normovertredingen tot strafbare feiten. Leidinggevenden houden er een ruimere definitie van plichtsverzuim op na en noemen naast het lekken van informatie en geweldsgebruik ook ongewenste omgangsvormen en normovertredingen in de privé-sfeer. In het kader van de privé-sfeer is huiselijk geweld duidelijk een actueel thema. De leidinggevenden plaatsen het plichtsverzuim waarmee zij te maken krijgen voornamelijk in de context van de uitoefening van de politietaak en wijten onheuse bejegening van burgers en excessieve geweldstoepassing mede aan de spanning die de werkdruk met zich meebrengt en de veelvuldige en soms moeizame publiekscontacten.

De risicofactoren voor plichtsverzuim die het Bio onderscheidt, komen grotendeels overeen met in de literatuur genoemde risicofactoren. Het Bio heeft hen niet nader bepaald naar de aard van het plichtsverzuim. Hun algemene karakter maakt een vertaling naar de praktijk alsnog noodzakelijk. De basis om de afkomst van politieambtenaren als risicofactor aan te wijzen is te wankel, aangezien die is gebaseerd op onderzoeken en niet op vastgesteld plichtsverzuim. Maar dan nog is nadere analyse nodig om een direct verband tussen etniciteit en plichtsverzuim te kunnen vaststellen.

6.4.2 Onderzoek en afdoening van plichtsverzuim

In principe besluit de districtschef tot het instellen van een disciplinair onderzoek of tot het inlichten van het OM omtrent verdenkingen van een strafbaar feit, eventueel in samenspraak met de korpsleiding. Alvorens hij hiertoe over kan gaan, moet het vermoeden van plichtsverzuim hem natuurlijk wel hebben bereikt. Het is de vraag in welke gevallen een wijkteamchef een vermoeden van plichtsverzuim waarvan hij op de hoogte is door eigen waarneming, vanwege een burger of vanwege een medewerker, meldt aan de districtschef of de korpsleiding.

Melden van plichtsverzuim aan de districtschef en de korpsleiding

Er zijn geen criteria vastgesteld die bepalen in welke gevallen een wijkteamchef plichtsverzuim zelf kan afdoen en in welke gevallen hij dit dient te rapporteren aan een districtschef. Iedere wijkteamchef maakt in feite steeds individueel de afweging tussen zelf afhandelen en melden, op basis van zijn eigen inzichten en overwegingen. Hierbij speelt in de eerste plaats de aard

en de ernst van het plichtsverzuim een rol. Vermoedens van strafbare feiten en zaken die twijfels oproepen over de betrouwbaarheid van de medewerker, meldt een wijkteamchef in principe altijd aan zijn districtschef. Voorbeelden daarvan zijn: geweldspleging in de familiesfeer, vermogensdelicten en het lekken van informatie aan criminelen. Verder kunnen de tijdsinvestering en het belang van een objectief onderzoek redenen zijn om dit over te laten aan de districtschef of het Bio.

Alvorens een wijkteamchef een signaal van plichtsverzuim rapporteert, probeert hij zelf een inschatting te maken van de ernst van de gedragingen. Dit doet hij door 'onderzoek in de wandelgangen', dat wil zeggen door mensen te spreken die er mogelijk iets over weten. Dit wordt oriënterend onderzoek genoemd, dat is te onderscheiden van disciplinair onderzoek. Oriënterend onderzoek gaat vooraf aan het disciplinair onderzoek en is erop gericht vast te stellen óf er plichtsverzuim heeft plaatsgevonden. In dit korps heeft het oriënterend onderzoek derhalve een groter bereik dan in korps Noord- en Oost-Gelderland, waar het voornamelijk tot doel heeft uit te maken of verder onderzoek in de strafrechtelijke of disciplinaire sfeer moet plaatsvinden. Ook de districtschef en het Bio kunnen oriënterend onderzoek verrichten.

Als het signaal van plichtsverzuim tevens het vermoeden van een strafbaar feit oplevert, overlegt de districtschef in ieder geval met de korpsleiding over de te nemen stappen. Een kans op interne fricties is eveneens een reden om bij de behandeling van de zaak de korpsleiding te betrekken, evenals te verwachten publiciteit. In de praktijk komt het erop neer dat beslissingen over onderzoek en afhandeling van plichtsverzuim dat tevens een strafbaar feit oplevert, in overleg tussen districtschef, korpsleiding en het OM worden genomen, doorgaans met inachtneming van het ingewonnen juridisch advies. Het OM kan in geval van geringe strafbare feiten met een kleine kans op vervolging bepalen dat disciplinair onderzoek in plaats van strafrechtelijk onderzoek gerechtvaardigd is.

Onderzoek naar plichtsverzuim

Het korps heeft niet vastgesteld in welke gevallen disciplinair onderzoek wordt ingesteld. Disciplinair onderzoek wordt veelal verricht binnen het district. Het Bio neemt een disciplinair onderzoek op zich wanneer de zaak binnen het district erg gevoelig ligt, de zaak complex is, het onderzoek speciale expertise vergt of er capaciteitsgebrek is binnen het district. De belangrijkste methode van disciplinair onderzoek is het horen van personen. Daarnaast kan het Bio in het kader van een disciplinair onderzoek informatie inwinnen over het gebruik van bedrijfsprocessensystemen, het

toegangssysteem voor politiegebouwen (SESAM) of het gebruik van de diensttelefoon, maar alleen na toestemming van de korpsleiding. Het Bio legt hiervoor het contact met de chef van de dienst die technisch in staat is deze gegevens te achterhalen. Een intern dienstvoorschrift bepaalt daarentegen dat telefoongesprekken alleen in het kader van een strafrechtelijk onderzoek mogen worden opgenomen op de bandrecorder en niet ten behoeve van een disciplinair onderzoek.[41]

Wanneer dit in het kader van de waarheidsvinding niet bezwaarlijk is, stelt het bevoegd gezag de betrokkene op de hoogte van het opstarten van een disciplinair onderzoek. Soms verneemt de betrokkene pas bij het voornemen tot het opleggen van een sanctie dat hij onderwerp is geweest van onderzoek. Alleen de betrokkene in een disciplinair onderzoek komt het recht op inzage in de stukken toe.[42] De verklaring van een betrokkene binnen een disciplinair onderzoek mag volgens de interne voorschriften niet zonder zijn toestemming voor een strafrechtelijk onderzoek worden gebruikt.

Volgens de voorschriften van het Bio begint het verhoor van de betrokken politieambtenaar in zowel het oriënterend als het disciplinair onderzoek met de mededeling dat "de ambtenaar niet buiten zijn wil dan wel langs indirecte weg wordt gebracht in een situatie dat hij meewerkt aan zijn eigen disciplinaire bestraffing". In de dossiers is echter ook gezien dat het verhoor van de betrokkene in een oriënterend onderzoek is begonnen met de zinsnede: "Betrokkene mag zich via dit verhoor verantwoorden. Het verhoor kan gebruikt worden voor disciplinaire maatregelen." Volgens de Bio-chef houden de verhorende ambtenaren de betrokkene tevens voor dat transparantie is vereist. Dat de betrokkene gebruikmaakt van zijn zwijgrecht kan hem dan ook als bijkomend plichtsverzuim in een disciplinaire zaak worden verweten. De informatiefolder voor betrokkenen in een disciplinair onderzoek noemt liegen 'een risico.' De Bio-chef bestempelt deze dubbele houding als een 'spagaat' die inherent is aan de disciplinaire procedure.

Wanneer een burger aangifte doet tegen een politieambtenaar, is het beleid dat het Bio deze opneemt en de districtschef informeert, die op zijn beurt de officier van justitie in kennis stelt. Een vermoeden van een strafbaar feit wordt in principe doorgegeven aan de officier van justitie, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd te gebeuren. Zo vernamen Bio-medewerkers van verschillende districtschefs dat zij geen werk maakten van interne diefstal

41 Dienstvoorschrift 15.20.5.

42 *Informatie voor een betrokkene in een niet strafrechtelijk onderzoek*, p. 6.

van bedrijfsgoederen. Het verloop van het strafrechtelijk onderzoek verschilt niet wezenlijk van dat van andere strafrechtelijke onderzoeken. De leiding is in handen van het OM. Onder de werking van eerdere regelgeving droeg de hoofdofficier van justitie het onderzoek op aan het Bio en in beperkte gevallen aan de Rijksrecherche.[43] Ook is het voorgekomen dat het Bio en de Rijksrecherche in een samenwerkingsverband het strafrechtelijk onderzoek verrichtten. Blijkens de onderstaande casus verliep dit niet altijd naar tevredenheid en uitte de Rijksrecherche de kritiek dat de korpsleiding zich inhoudelijk te veel bemoeide met het strafrechtelijk onderzoek.

Strafrechtelijk onderzoek door Rijksrecherche en Bio samen: onder wiens regie?

De hoofdofficier van justitie bepaalt dat de leiding van het strafrechtelijk onderzoek naar de verdwijning binnen een wijkteam van een grote som in beslag genomen geld berust bij het Bio. Tijdens de evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek blijkt de Rijksrecherche te twijfelen aan de onafhankelijke positie van het Bio: "Bij het onderzoek is naar voren gekomen dat de Korpsleiding, in dit geval van de regiopolitie Amsterdam-Amstelland, een sterke invloed uitoefent op het strafrechtelijk onderzoek van het Bio. Gebleken is dat de Korpsleiding wil beslissen dan wel mede wil beslissen inzake het verloop van het strafrechtelijk onderzoek en bij voortduring door Bio geïnformeerd wenst te worden, in het bijzonder daar waar het betreft het instellen van een gerechtelijk vooronderzoek, het hanteren van technische acties en het toepassen van dwangmiddelen. Hieruit blijkt dat het Bio geen onafhankelijke positie inneemt. Vanuit de Korpsleiding gezien wordt de betreffende districtschef beschouwd als de leider van het opsporingsonderzoek. Deze opstelling verdraagt zich niet met hetgeen daarover is gesteld in art 148 Sv, immers daarin is gesteld dat de officier van justitie belast is met de opsporing van stafbare feiten en daartoe bevelen geeft aan de overige personen met opsporing belast."

Deze bevindingen leidden tot de aanbeveling van de Rijksrecherche aan de hoofdofficier van justitie om bij een volgend samenwerkingsverband van de Rijksrecherche en het Bio de leiding van het opsporingsonderzoek op te dragen aan de Rijksrecherche. Volgens de Rijksrecherche blijft zodoende de objectiviteit gewaarborgd. De voortgang van het onderzoek loopt minder vertraging op, omdat er slechts één bevelvoeringslijn is, namelijk van het OM naar de Rijksrecherche.

43 De instellingsprocedure van de RR is inmiddels gewijzigd, zie paragraaf 4.3.2.

Is er na een strafrechtelijk onderzoek nog reden voor een disciplinair onderzoek, dan neemt het Bio dit ook voor zijn rekening, omdat het dan al bekend is met de feiten. De onderzoeken verlopen zoveel mogelijk gescheiden. Dit neemt niet weg dat gegevens die disciplinair interessant zijn en tijdens het strafrechtelijk onderzoek bekend worden, genoteerd worden om ze later tijdens het disciplinair onderzoek een plaats te geven.

De beoordeling van plichtsverzuim

Op schrift zijn geen factoren vastgesteld die meewegen bij het beoordelen van de ernst van plichtsverzuim en de afdoening ervan. In de interviews benadrukken leidinggevenden steeds dat elk geval anders is en op basis van zijn unieke omstandigheden wordt beoordeeld. Zo zegt een wijkteamchef over het adagium 'lekken is vertrekken': "Een vermoeden van informatielek vind ik erg ernstig en geef ik zeker door aan een hoger niveau. Maar ook daar zitten weer gradaties in. Je moet altijd de omstandigheden erbij betrekken en soms word je veel milder dan je in eerste instantie was." Ook wordt niet elke medewerker met alcohol achter het stuur voorgedragen voor (voorwaardelijk) ontslag, zoals wel wordt gesuggereerd.

Uit de interviews komt naar voren dat leidinggevenden plichtsverzuim als ernstiger kwalificeren naarmate de overtreden norm duidelijker was, de normovertreding opzettelijk is gepleegd, er slachtoffers of benadeelden zijn, het slachtoffer zich in de macht van de politie bevond (bijvoorbeeld een geboeide arrestant), het imago van de politie is geschonden omdat burgers getuigen zijn en het plichtsverzuim tevens een strafbaar feit oplevert. Eén wijkteamchef hecht in de beoordeling van het gedrag van zijn medewerkers sterk aan de beleving van burgers: "Je bent iemand die macht kan uitoefenen over anderen en op het moment dat je het gevoel opwekt dat je daar misbruik van maakt, dan heb je het eigenlijk al verloren. Gevoel kan je niet bestrijden." Plichtsverzuim dat ook strafrechtelijk kan worden geïnterpreteerd, wordt gezien als ernstig plichtsverzuim waarop in alle gevallen een intern onderzoek moet volgen. Plichtsverzuim in de privé-sfeer wordt medewerkers wel degelijk aangerekend. Onder leidinggevenden leeft sterk het besef dat een politieman of -vrouw 24 uur per dag in dienst is en deze zich ook in de persoonlijke sfeer dient te onthouden van gedragingen die het vertrouwen in de politie zouden kunnen schaden.

Voor de beoordeling van het plichtsverzuim worden ten aanzien van de betrokken politieambtenaar als relevante factoren genoemd: zijn professionele ervaring en de verwachtingen die op grond daarvan ten aanzien van het functioneren gerechtvaardigd zijn, zijn persoonlijke omstandigheden en de aard van zijn functie: is iemand een executieve of administratieve

kracht. Een wijkteamchef zegt hierover: "Gevoelsmatig zeg ik dat de binding met de executieven groter is, omdat leidinggevenden bijna altijd executieven zijn. Er komt ook meer op je pad, je bent kwetsbaarder in een executieve functie. Dat kan in je voordeel werken. Een leidinggevende kan zich makkelijker inleven. Ik sta in mijn gevoel dichter bij de executieven dan bij de administratieven." Plichtsverzuim dat plaatsvindt tijdens de uitoefening van de politiefunctie wordt dan ook over het algemeen met begrip benaderd, zekere wanneer emotie een rol heeft gespeeld. Zo zal disproportioneel geweldsgebruik in reactie op beledigingen of verzet bij de aanhouding niet snel leiden tot een sanctie, dit wordt eerder met een gesprek afgehandeld. Verder wordt van een medewerker met een open houding, ook ten aanzien van het plichtsverzuim, makkelijker een misstap geaccepteerd.

Bij de beoordeling van een geval van plichtsverzuim spelen eerdere klachten over de politieambtenaar een rol, maar twijfels over het algehele functioneren worden niet door alle leidinggevenden van belang geacht voor de beoordeling van een concrete zaak. Een districtschef die dit wel van belang vindt, zegt hierover: "Je weet van tevoren al of je iemand liever kwijt bent dan rijk. Het maakt dus nogal wat uit wie de trap uitdeelt aan de arrestant: is het een goede kracht of is het iemand die niet goed ligt. Je kijkt ook naar de risico's voor de toekomst." Zo schrijft een districtschef in zijn advies over een zaak terzake van medeplichtigheid aan steunfraude: "Dit rechtvaardigt mijns inziens enerzijds een onmiskenbaar signaal in de vorm van ontslag, doch voorwaardelijk zodat een serieuze, hardwerkende en gemotiveerde collega voor het korps wordt behouden." Of een medewerker een specifieke deskundigheid heeft en om die reden slecht gemist kan worden, mag volgens de leidinggevenden geen rol spelen.

Op de vraag of de rang van de betrokken politieambtenaar de reactie op plichtsverzuim mede bepaalt, wijzen de leidinggevenden erop dat er minder zicht is op hun doen en laten: "Er zijn weinig mensen in mijn buurt en dus ook weinig die mijn gedrag waarnemen." Bij hogere rangen weegt de factor publiciteit zwaarder dan bij lagere rangen. "Je weegt de schade af van de gedraging van de leidinggevende tegen de publiciteit als er wat aan gedaan wordt." Over de kwestie of een hoofdinspecteur/wijkteamchef evenveel kans maakt op een aanhouding als hij bij een verkeerscontrole na te veel alcoholgebruik achter het stuur blijkt te zitten, zegt een wijkteamchef: "Ik weet niet of men het verbaal doorzet. Ik heb dan niet het karakter om te zeggen: 'Ik wil dat je verbaal opmaakt.' Ik denk dat de kans dat ik naar huis wordt gebracht groter is dan dat ik verbaal krijg. Dat is collegialiteit of angst voor een hip [= hoofdinspecteur van politie]. Maar als er echt strafrechtelijke

zaken zijn met een hoofdinspecteur, dan vliegt hij er net zo hard uit als een hoofdagent. Als ik wat jat, dan ben ik de pineut. Maar met een borreltje te veel op, dan denk ik dat de collegialiteit mee gaat spelen."

De afdoening van plichtsverzuim

De bevoegdheid tot het opleggen van disciplinaire sancties is voorzover wettelijk mogelijk gemandateerd aan de korpschef. De bevoegdheid tot het opleggen van de sancties van schorsing, plaatsing in een lagere salarisschaal en ontslag is voorbehouden aan de korpsbeheerder. Deze neemt een afstandelijke positie in ten aanzien van de beoordeling en afhandeling van plichtsverzuim, ook met betrekking tot ontslagzaken. De korpsleiding stelt hem op hoofdlijnen op de hoogte tijdens regulier overleg. Pas wanneer de korpsleiding een concept-sanctiebesluit ter ondertekening aan hem voorlegt, neemt hij kennis van het gehele dossier. Over het algemeen gaat hij akkoord met de voorgestelde afdoening, soms na enig overleg.

Over de gevallen waarin of de omstandigheden waaronder tot een formele sanctie wordt besloten, is op schrift niets vastgelegd. Dit betekent dat per casus wordt gekeken of een formele sanctie is aangewezen en zo ja, welke. Hierbij worden districtschefs en korpsleiding geadviseerd door de korpsjurist, die hierbij de rechtsgelijkheid in het oog houdt en zich baseert op eerdere gevallen en bestaande jurisprudentie.[44] Tot 2003 had één lid van de korpsleiding disciplinaire zaken in zijn portefeuille, sindsdien neemt de gehele korpsleiding in samenspraak met de districtschef een beslissing. Hiermee tracht het korps te komen tot een objectieve beoordeling van de zaak en de rol van subjectieve overwegingen als persoonlijke sympathieën zo veel mogelijk te minimaliseren. Het korps hanteert sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw het uitgangspunt dat alleen de sancties van ontslag en schriftelijke berisping worden opgelegd, "omdat we niet aan de portemonnaie van de diender willen zitten."

De waarschuwingsbrief van een districtschef wordt beschouwd als een handeling waartegen bezwaar mogelijk is. Dit impliceert dat de waarschuwingsbrief op rechtsgevolg is gericht en meer is dan een interne maatregel van orde. De waarschuwingsbrief blijft twee jaar in het persoonsdossier zitten en speelt vooral mee tijdens interne sollicitaties. In paragraaf 4.5 is gesteld dat de jurisprudentie onduidelijk is over de vraag of de waarschuwingsbrief een appellabel besluit dan wel een appellabele handeling is, omdat het maar de vraag is of het ingrijpt in de rechtspositie van de

44 Sinds 2003 is consultatie van de korpsjurist alvorens een sanctiebesluit te nemen een verplicht onderdeel van de besluitvorming.

ambtenaar. Dat de waarschuwingsbrief de positie van de betrokkene in een interne sollicitatie beïnvloedt, verkleint het onderscheid met de schriftelijke berisping. De waarschuwingsbrief houdt derhalve meer in dan alleen een waarschuwing, waarmee hij een tweeslachtig karakter krijgt. In hoofdstuk 7 wordt hierop teruggekomen.

Bij het vaststellen van de consequenties van plichtsverzuim wordt een afweging gemaakt tussen helpen, begeleiden en straffen, die ook in combinatie kunnen worden toegepast. Een districtschef zegt het moeilijk te vinden een passende sanctie te vinden en te bedenken wat je ermee wilt bereiken. Het meest belangrijk is dat de betrokkene inziet dat hij een fout heeft gemaakt. De ervaring van deze districtschef is echter dat medewerkers geneigd zijn de sanctie aan te vechten, ook uit een wantrouwen naar leidinggevenden.

Een wijkteamchef: Huiselijk geweld

"Via een omweg kreeg ik een brief waarin ik vernam dat iemand zich schuldig maakte aan huiselijk geweld. Mij bleek dat diegene zijn derde huwelijk heeft en in de wandelgangen is bekend dat de eerste twee huwelijken zijn gestrand omdat hij zijn handen niet thuis kon houden. Het is een misdrijf dat ambtshalve vervolgbaar is. Als politie draag je er kennis van. Dan denk ik dat je daaraan iets moet doen. Dat was voor mij een reden het bureau interne onderzoeken in te schakelen. De betrokkene is buiten dienst gesteld en wordt ambtshalve vervolgd voor mishandeling. Je moet als politie het voorbeeld geven, dus dan kunnen dit soort dingen niet. De man is nog niet ontslagen. Ik denk dat hij hulp nodig heeft. Daarvoor kan je het strafsysteem gebruiken. Wat mij betreft hoeft hij geen ontslag te hebben: hij heeft een gezin te onderhouden. Je zou wel voorwaardelijk ontslag kunnen geven met als voorwaarde dat hij zich moet onderwerpen aan hulpverlening. Zo kan je hem helpen en herhaling voorkomen."

Bij samenloop van een disciplinaire en een strafrechtelijke procedure stemmen de korpschef, de districtschef en de officier van justitie de tuchtrechtelijke en strafrechtelijke afdoeningen op elkaar af. Dit voorkomt dat iemand dubbel wordt gestraft, maar ook dat iemand helemaal niet wordt gestraft. Een strafrechtelijke straf kan de noodzaak doen verminderen tot het toepassen van een tuchtrechtelijke sanctie. Zo was een boete van fl 750,- in een zaak van mishandeling in de privé-sfeer reden om geen onvoorwaardelijk ontslag, maar voorwaardelijk ontslag op te leggen. Een tuchtrechtelijke sanctie is reden voor het OM om een strafzaak te seponeren. De officier van justitie meldt dan in zijn ambtsbericht dat hij de strafzaak seponeert onder voor-

waarde van het nemen van tuchtrechtelijke maatregelen. Dit neemt echter niet weg dat het OM of de strafrechter formeel gezien geen bemoeienis heeft met de sanctiebevoegdheid van de korpsbeheerder. De onderstaande casus is een voorbeeld van een rechter die toch invloed probeert uit te oefenen op de tuchtrechtelijke afdoening.

Geen toestemming voor uitluisteren taps

In een strafrechtelijk onderzoek verzoekt een Bio-medewerker de telefoontaps ten behoeve van het disciplinaire onderzoek uit te luisteren, omdat hij waarde hecht aan de intonatie. De rechter-commissaris geeft hiervoor toestemming onder het voorbehoud dat het niet tot ontslag van de betrokken politieambtenaar zou leiden. Dit verbaast de Bio-medewerker, omdat de rol van de betrokkene nog onderzocht moest worden. In tweede instantie geeft de rechter-commissaris geen toestemming de taps uit te luisteren. Wel wordt toestemming gegeven om de informatie uit de verslagen in het proces-verbaal te gebruiken.

Dilemma's bij toepassen tuchtrecht

Leidinggevenden ervaren een disciplinaire besluitvormingsprocedure die leidt tot een tuchtrechtelijke sanctie als een langdurig traject. De onzekerheid die gepaard gaat met een disciplinaire procedure is daardoor extra belastend, niet alleen voor de betrokkene maar ook voor het team. Dit moet het bovendien met een medewerker minder stellen wanneer de betrokkene is geschorst. Voor één van de districtschefs is dit de reden om plichtsverzuim zoveel mogelijk zelf af te doen, omdat een snelle reactie naar zijn mening meer effect heeft. Een districtschef zegt naar aanleiding van een zaak die in zijn district speelde: "De zaak heeft een grote impact gehad. Er was lange tijd onzekerheid over de afloop, bij een grote groep. Uiteindelijk kan dan het negatieve effect groter zijn dan wat je ermee beoogt, het weegt er niet meer tegen op, tegen het effect dat je ermee beoogt."

Daarbij is een intern onderzoek schadelijk voor de reputatie van de betrokken medewerker, ook als geen plichtsverzuim wordt aangetoond. Bewezen plichtsverzuim of een strafbaar feit blijft lang aan een medewerker kleven. Een wijkteamchef zegt hierover: "Er was iemand die hier wilde komen werken en mijn eerste associatie was een strafzaak van hem van 20 jaar geleden, die te maken had met verduistering van in beslag genomen goederen. Iedereen heeft met hem die associatie. Je vergeet het nooit meer. Dat is erg hard. Het wordt nooit meer als daarvoor." Een wijkteamchef vindt het opleggen van sancties vaak contraproductief en legt de nadruk op leren. "Straffen moet je uitstellen. Iemand die buiten de orde stapt, iets doet wat

je niet van hem verwacht, kan je aan je binden door hem tot verantwoording te roepen en mild te zijn. Het doel wat je wil bereiken is: het mag zich niet herhalen. Als het zich herhaalt, moet je straffen. Daar hoef je ook verder geen woorden aan te wijden."

Leidinggevenden realiseren zich goed dat ontslag een groot drama betekent, met name voor medewerkers met financiële verplichtingen en voor hen die zich in hart en nieren 'politiemens' voelen. Dit besef kan worden versterkt wanneer er sprake is van persoonlijke betrokkenheid tussen medewerker en leidinggevende. Een districtschef neemt als voorbeeld: "Ik heb een collega ontslag moeten aanzeggen die op mijn bruiloft is geweest. Dat is niet makkelijk, ook een persoonlijk drama. Ik speel het zo duidelijk mogelijk en probeer de procedure te bespoedigen. Maar dat zijn nare situaties, waartegen ik aanhik. Ik kom niet in de verleiding te denken: voorwaardelijk ontslag is ook goed. Als het zo duidelijk ligt, moet het ontslag zijn. Deze collega heeft binnen het voorwaardelijk ontslag een arrestant zodanig geslagen dat hij buiten westen is geraakt." Ook een wijkteamchef zegt: "Het is moeilijker een aardig iemand te straffen." Andere leidinggevenden ontkennen dat persoonlijke sympathieën een rol spelen in hun reactie op plichtsverzuim.

Noch een eventueel tekort aan personeel, noch de werkdruk speelt volgens de leidinggevenden mee in het bepalen van een reactie op plichtsverzuim. Iemand die niet geschikt is voor het vak moet wijken, ook als het werk daardoor met minder mensen moet worden gedaan. En bij hoge werkdruk organiseren de leidinggevenden het werk dusdanig, dat een zaak toch de nodige aandacht krijgt. Toch zegt een van de districtschefs dat hij door werkdruk wel eens iets laat lopen. Net zomin is het imago van het wijkteam van belang voor de beslissing tot een intern onderzoek of het sanctioneren van plichtsverzuim. Een beleidsmedewerker suggereert zelfs dat het hebben van een zaak een positieve uitstraling geeft, omdat dit zou bewijzen dat de leidinggevende integriteit serieus neemt.

Bevindingen

De districtschef bepaalt in de regel of een intern onderzoek plaatsvindt en of het OM wordt ingelicht over een vermoeden van een strafbaar feit. Voordat hij hierover kan beslissen, moet een wijkteamchef hem in kennis hebben gesteld van (een vermoeden van) plichtsverzuim. Criteria op grond waarvan een wijkteamchef bepaalt of hij (een vermoeden van) plichtsverzuim zelf afdoet of dit meldt aan de districtschef zijn niet beleidsmatig vastgesteld. Ook staat niet op schrift welke factoren relevant zijn bij het bepalen van een reactie op plichtsverzuim, dus in welke gevallen disciplinair

onderzoek is aangewezen en welke afdoening opportuun is bij gebleken plichtsverzuim.

Ten opzichte van normovertredingen in de functie-uitoefening hebben leidinggevenden over het algemeen een begripvolle houding, omdat zij bekend zijn met de spanning en de hectiek van het politiewerk. Onzorgvuldig optreden zijn zij geneigd af te doen met een (corrigerend) gesprek en niet met een formele sanctie. Ook normovertredingen in de sfeer van omgangsvormen of voortkomend uit persoonlijke problematiek doen de wijkteamchefs veelal zelf af door middel van begeleiding of hulpverlening. Wijkteamchefs melden plichtsverzuim dat de betrouwbaarheid en de geloofwaardigheid van de betrokkene in twijfel trekt in principe aan de districtschef. De praktijk van onderzoek en afdoening van plichtsverzuim komt er in grote lijnen op neer dat de districtschef plichtsverzuim met uitsluitend een disciplinair karakter veelal afdoet met een waarschuwingsbrief. Hiermee voorkomt hij een langdurige disciplinaire procedure met alle onzekerheid voor de betrokkene en het team van dien. De afdoening van plichtsverzuim met tevens een strafrechtelijk karakter vindt plaats in overleg tussen het OM, de korpsleiding en de districtschef.

6.4.3 Het functioneren van het tuchtrecht volgens de medewerkers

Er is een enquête gehouden onder politiefunctionarissen die werkzaam zijn in de basispolitiezorg. De respons in korps Amsterdam-Amstelland was 42 procent. De enquête is verspreid in het binnenstadsdistrict, in een stadsdistrict en in een meer perifeer gelegen district. Meer gegevens over de respondenten zijn te vinden in bijlage 4; de tekst van de enquête staat op internet (zie paragraaf 1.4.2).

Nauwelijks normatieve onzekerheid

Vrijwel alle 187 respondenten (97%) geven aan dat het voldoende duidelijk is wat een politiefunctionaris tijdens de functie-uitoefening wel en niet is toegestaan. De direct leidinggevenden geven dan ook duidelijke instructies en aanwijzingen over de uitoefening van de politiefunctie, vindt bijna twee derde van de respondenten (64%). Dit neemt niet weg dat bijna 20 procent (19%) vermeldt dat er wel eens of regelmatig verschil van mening binnen het team bestaat over wat tijdens de functie-uitoefening wel en niet is toegestaan. Vier op de vijf respondenten maakt echter hierover nooit of zelden verschil van mening mee. Negen op de tien respondenten is het duidelijk

met welk gedrag zij een disciplinaire sanctie of een maatregel riskeren; voor één op de tien respondenten is dit niet of niet helemaal duidelijk.

Gevraagd naar onderwerpen waarvan de normen naar het oordeel van de respondenten meer duidelijkheid behoeven, komen de volgende als meest onduidelijke onderwerpen naar voren: de eisen die in de privé-sfeer aan een politieambtenaar worden gesteld (genoemd door 36% van de respondenten), het aannemen van attenties en cadeautjes (34%), nevenactiviteiten (29%), de werkhouding (26%), het verstrekken van vertrouwelijke informatie in de functie-uitoefening (26%) en het bewaren van het vuurwapen (24%). Onderwerpen die het minst werden genoemd, zijn: vuurwapengebruik (genoemd door 2% van de respondenten), geweldsgebruik tijdens de openbare ordehandhaving (6%) en procedures aangaande in beslag genomen of gevonden goederen (7%).

Normovertredingen

In de enquête is gevraagd hoe vaak de respondenten in de afgelopen twee jaar normovertredingen hebben meegemaakt op het gebied van een aantal uiteenlopende onderwerpen. Voorafgaande aan een uiteenzetting van de bevindingen zij vermeld dat de antwoorden van de respondenten een weerslag vormen van hun perceptie en dus een subjectieve weergave vormen van de werkelijkheid. De antwoorden kunnen al niet worden teruggebracht tot aantallen voorvallen van plichtsverzuim, omdat één geval van plichtsverzuim door verschillende respondenten kan zijn waargenomen.

De meeste respondenten geven aan te zijn geconfronteerd met een gebrekkige werkhouding van collega's: bijna vier op de tien respondenten (38%) zegt dit een of enkele keren per maand en twee op de tien (19%) een of enkele keren per week mee te maken en slechts één op de tien respondenten (11%) is hier niet of nauwelijks mee geconfronteerd. Hiermee komt de gebrekkige werkhouding duidelijk als meest omvangrijk integriteitsprobleem naar voren.

Het tweede meest belangrijke onderwerp is het slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen: bijna drie op de tien (29%) van de respondenten heeft dit de afgelopen twee jaar één of enkele keren per maand of vaker meegemaakt. Een voorbeeld van de mogelijk verstrekkende gevolgen hiervan biedt de casus beschreven op p. 366. Hoewel deze casus anders zou doen vermoeden, is het opmerkelijk dat de respondenten de slordigheid van hun collega's niet wijten aan onduidelijke voorschriften, zoals we hiervoor hebben gezien. Vervolgens zeggen de respondenten dat zij relatief vaak te maken hadden met ongewenste omgangsvormen jegens

burgers, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's, onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten en misbruik van bedrijfsmiddelen.

De typen normovertredingen die de respondenten relatief weinig hebben meegemaakt, zijn: onrechtmatig vuurwapengebruik (98% zelden of nooit), dubieuze contacten met het criminele milieu (88% zelden of nooit), het onjuist invullen van declaraties en werktijden (81% zelden of nooit) en onrechtmatige opsporingsmethoden (80% zelden of nooit). Voor het weinig voorkomen van deze typen normovertredingen zijn verschillende verklaringen aan te dragen. Politieambtenaren trainen regelmatig op het gebruik van het vuurwapen, waardoor zij de regelgeving goed kennen. Daarbij komt dat onrechtmatig vuurwapengebruik grote veiligheidsrisico's en daarmee een grote pakkans met zich brengt. Burgers zullen, wanneer zij getuige of slachtoffer zijn, een grote bereidheid hebben een klacht in te dienen. Van contacten met het criminele milieu zijn medewerkers niet of nauwelijks direct getuige. Het invullen van declaraties en werktijden doen medewerkers in de basispolitiezorg nauwelijks, in tegenstelling tot medewerkers met recherchetaken.

Tabel 6.2 Normovertredingen meegemaakt in de afgelopen twee jaar binnen het team, gerangschikt naar 'zelden/nooit' (procenten, N=187)

Normovertredingen	*Hoe vaak meegemaakt? % respondenten*			*totaal %*
	zelden/nooit	*één/enkele keren per jaar*	*één/enkele keren per maand/ week*	
werkhouding: gebrek aan inzet	11	32	57	100
slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen	30	41	29	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	38	47	15	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	40	51	9	100
misbruik van bedrijfsmiddelen*	49	45	6	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	50	39	11	100
onrechtmatig geweldsgebruik tijdens de openbare ordehandhaving	57	37	6	100
ongewenste omgangsvormen jegens allochtone collega's	60	35	5	100

Normovertredingen	*Hoe vaak meegemaakt? % respondenten*			*totaal %*
	zelden/nooit	*één/enkele keren per jaar*	*één/enkele keren per maand/ week*	
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	61	30	9	100
normovertredingen in de privé-sfeer	61	37	2	100
het aannemen van attenties en cadeautjes	61	36	3	100
interne diefstal	67	31	2	100
het niet melden van geweldsgebruik aan een meerdere	73	24	3	100
onvolledige of onjuiste verslaglegging in proces-verbaal	73	25	2	100
vertellen van vertrouwelijke informatie in de privé-sfeer	74	23	3	100
onrechtmatige opsporingsmethoden	80	18	2	100
onjuist invullen van declaraties of werktijden	81	17	2	100
dubieuze contacten met crimineel milieu	88	11	1	100
onrechtmatig vuurwapengebruik	98	2	0	100

* Onder misbruik van bedrijfsmiddelen wordt verstaan het gebruik van bedrijfsmiddelen met een ander doel dan waarvoor zij bestemd zijn. Bijvoorbeeld boodschappen doen met de dienstauto en buitensporig gebruik van de computer of de telefoon voor privé-doelen.

Hoe reageren medewerkers op plichtsverzuim van collega's?

Melden aan de chef

De resultaten van de medewerkersenquête wijzen uit dat de drempel om plichtsverzuim van een collega bij een leidinggevende te melden laag is. Ruim negen op de tien respondenten (92%) vertrouwen erop dat hun direct leidinggevende er serieus op ingaat als zij plichtsverzuim van een collega melden. Bijna de helft (47%) van de respondenten zegt in de afgelopen twee jaar plichtsverzuim van een collega te hebben gemeld aan een leidinggevende. Een derde (33%) van de melders maakte de leidinggevende attent op een gebrekkige werkhouding van een collega. Ruim een kwart van de melders (27%) sprak over onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten, ruim één

op de vijf (22%) van hen meldde ongewenste omgangsvormen jegens burgers en hetzelfde deel ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's.

Op de vraag of de respondenten in de afgelopen twee jaar plichtsverzuim hebben meegemaakt dat zij *niet* hebben gemeld aan een leidinggevende, antwoordde 43 procent bevestigend. De groep niet-melders gaven het vaakst aan te hebben gezwegen over een tekortschietende werkhouding van collega's (57%), gevolgd door ongewenste omgangsvormen jegens burgers (33%), ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's (29%) en slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen (24%).

Tabel 6.3 laat zien dat lang niet alle respondenten die hebben aangegeven plichtsverzuim te hebben meegemaakt, de vragen over het al dan niet melden van dat plichtsverzuim aan een leidinggevende hebben beantwoord. Daarom kunnen deze gegevens slechts als een indicatie voor het meldgedrag worden aangemerkt. De percentages van tabel 6.3 verhouden zich tot het totaal aantal respondenten, wat betekent dat de percentages van de kolommen 'gemeld', 'niet gemeld' en 'niet ingevuld' bij elkaar opgeteld het percentage uit de kolom 'meegemaakt' bedragen. Tabel 6.3 laat zien dat de meldingsbereidheid relatief groot lijkt te zijn ten aanzien van een gebrekkige werkhouding.

Tabel 6.3 Plichtsverzuim (niet) gemeld aan leidinggevende (percentages, N=187)

Plichtsverzuim	*wel meegemaakt %*			*niet meegemaakt %*	*totaal %*
	gemeld	*niet gemeld*	*melden niet ingevuld*		
werkhouding: gebrek aan inzet	29	27	33	11	100
slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen	8	10	52	30	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	10	14	38	38	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	13	7	40	40	100
misbruik bedrijfsmiddelen	5	9	37	49	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	10	12	28	50	100

Gevraagd naar de reden waarom de respondenten het plichtsverzuim *niet* hebben gemeld aan hun leidinggevende, luidde de helft van de 43 antwoorden dat de respondent het plichtsverzuim zelf naar tevredenheid met de

betrokkene heeft besproken. Slechts een enkeling verklaarde niet te hebben gemeld uit angst voor problemen of voor het imago van 'matennaaier'.

Collega aanspreken

De geënquêteerde medewerkers onderschrijven in grote meerderheid (86%) geheel of grotendeels de stelling dat er binnen het team voldoende openheid is om een collega aan te spreken op zijn of haar handelwijze. Een redelijk grote minderheid (41%) vindt evenwel dat plichtsverzuim door collega's onderling makkelijk wordt goedgepraat.

Ruim driekwart (76%) van de respondenten verklaart de afgelopen twee jaar een collega te hebben aangesproken op plichtsverzuim. Het aanspreken betrof het vaakst de werkhouding: bijna driekwart (73%) van de 'aansprekers' maakte hier een opmerking over. Iets minder vaak vormden aanleiding voor het aanpreken ongewenste omgangsvormen jegens burgers (39%), slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen (35%), onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten (30%) en ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's (28%).

Ruim een derde van de respondenten (35%) verklaart plichtsverzuim te hebben meegemaakt in de afgelopen twee jaar, maar de betreffende collega daarop *niet* te hebben aangesproken. Ook nu blijkt een tekortschietende werkhouding het meest in het oog springende probleem. Van de respondenten die ervoor kozen hun collega niet aan te spreken, ging dit bij 56 procent om zijn werkhouding. Verder gold het zwijgen het slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen, het onjuist invullen van declaraties of werktijden en ongewenste omgangsvormen jegens burgers. Ten aanzien van elk genoemd onderwerp verklaarde bijna een kwart (24%) van de groep zwijgers hierover te hebben gezwegen.

Een reden voor het niet aanspreken van een collega op plichtsverzuim is door 35 respondenten genoemd. De reden was voornamelijk van praktische aard (geen tijd of gelegenheid), in enkele gevallen was het omdat de collega een leidinggevende was en eveneens noemden enkelen het plichtsverzuim te hebben laten passeren omdat het moeilijk is iemand aan te spreken.

Lang niet alle medewerkers die hebben verklaard plichtsverzuim te hebben meegemaakt, hebben ook antwoord gegeven op de vraag of zij hierop hun collega hebben aangesproken. In tabel 6.4 zijn de gegevens van 'meemaken' en 'aanspreken' uitgedrukt in procenten van het totaal aantal respondenten. De percentages in de kolommen 'aangesproken', 'niet aangesproken' en 'niet ingevuld' bedragen tezamen het percentage in de kolom 'meegemaakt'.

De vraag met betrekking tot het aanspreken van een collega is beter beantwoord dan de vraag over het melden van plichtsverzuim aan een leidinggevende (gemiddelde onbekende percentages respectievelijk 26% en 38%).

Tabel 6.4 Collega (niet) aangesproken op plichtsverzuim (percentages, N=187)

Plichtsverzuim	*wel meegemaakt %*			*niet meegemaakt %*	*totaal %*
	aangesproken	*niet aangesproken*	*aangesproken niet ingevuld*		
werkhouding: gebrek aan inzet	56	20	13	11	100
slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen	26	9	35	30	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	30	9	23	38	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	23	5	32	40	100
misbruik bedrijfsmiddelen	11	7	33	49	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	21	7	22	50	100

Draagvlak voor het tuchtrecht

In de enquête is gevraagd of het goed is dat er tuchtrecht voor de politie bestaat. Hierop antwoordde twee derde van de respondenten positief, drie procent vindt het niet goed en twee procent zei onbekend te zijn met het bestaan van het tuchtrecht (niet ingevuld: 29%). Van de 136 respondenten die het goed vinden dat er tuchtrecht bestaat, gaven 101 respondenten daarvoor een reden. De helft van de antwoorden houdt in dat de respondenten vinden dat zij vanwege hun bijzondere bevoegdheden een maatschappelijke voorbeeldfunctie innemen. Zij vinden het van het allergrootste belang dat de politie geloofwaardig en betrouwbaar is. Verder luidt een kwart van de redenen dat het tuchtrecht nodig is om normovertredingen te corrigeren, grenzen en normen duidelijk te maken en dat het tuchtrecht een waarborg biedt voor integriteit. Het tuchtrecht houdt politiemensen scherp en er bestaat behoefte aan controle en een stok achter de deur, zeggen 16 respondenten. Nog eens twaalf respondenten vinden het tuchtrecht waardevol als aanvulling op het strafrecht, omdat er rekening gehouden wordt met de eigen cultuur.

Acht respondenten waarderen het tuchtrecht op zich wel positief, maar hebben moeite met de huidige vorm en toepassing. Zij willen dat de regels op schrift staan, politiemensen ook over burgers kunnen klagen, zij vinden dat de beschuldiging niet altijd gebaseerd is op feiten, er te snel wordt gegrepen naar ontslag en hogere rangen een hand boven het hoofd wordt gehouden. Zes respondenten staan negatief tegenover het tuchtrecht voor de politie, omdat zij vinden dat het strafrecht voldoende sanctioneringsmogelijkheden biedt en zij geen voorstander zijn van een speciale behandeling van politiemensen in vergelijking met burgers.

Mening over reacties op plichtsverzuim binnen het team

Een tuchtrechtelijke procedure wordt ingezet door een leidinggevende of door de korpsleiding. Om goed op normovertredingen en plichtsverzuim te kunnen reageren, moeten zij op de hoogte zijn van hetgeen zich op de werkvloer afspeelt. De respondenten hebben er in meerderheid vertrouwen in dat dit het geval is, in ieder geval als het gaat om direct leidinggevenden. Een grote meerderheid van de respondenten (80%) onderschrijft de uitspraak (grotendeels) dat de wijkteamchef een realistisch beeld heeft van hetgeen zich afspeelt op de werkvloer. Die meerderheid is aanmerkelijk kleiner (58%) als het gaat om de vraag of de districtschef een realistisch beeld van de werkvloer heeft. Ruim driekwart van de respondenten vindt (grotendeels) dat de leidinggevenden van het wijkteam voldoende inspanningen leveren om plichtsverzuim te voorkomen. Ook op dit aspect scoren de leidinggevenden op districtsniveau minder gunstig: bijna twee derde ziet voldoende inspanningen ter voorkoming van plichtsverzuim, maar ruim een derde ziet deze niet. Acht op de tien respondenten (79%) vinden dat de direct leidinggevenden een duidelijk en afgewogen oordeel hebben over de correctheid van het optreden wanneer binnen het team politieoptreden wordt geëvalueerd. Een even groot aandeel (81%) vindt dat leidinggevenden voldoende weet hebben van de morele dilemma's waarmee politiemensen op de werkvloer te maken hebben.

De respondenten is gevraagd of zij vinden dat er binnen het team tegen plichtsverzuim te streng, correct of niet streng genoeg wordt opgetreden. Ten aanzien van bijna alle 19 onderwerpen vindt een meerderheid van de respondenten van 73 procent of meer dat er binnen het team correct wordt gereageerd op plichtsverzuim. Hierop zijn twee uitzonderingen. Bijna zes op de tien medewerkers (57%) vinden dat er niet streng genoeg wordt opgetreden tegen een tekortschietende werkhouding van medewerkers, terwijl 34 procent vindt dat er hiertegen correct wordt opgetreden. Drie op de tien respondenten (30%) vinden dat er niet streng genoeg wordt gerea-

geerd op het slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden voorwerpen, terwijl 64 procent de reactie hierop correct vindt. Slechts enkele respondenten vinden dat er te streng tegen plichtsverzuim wordt opgetreden. Dit geldt voor alle onderwerpen, met uitzondering van het aannemen van attenties en cadeautjes: 15 procent van de respondenten vindt het optreden hiertegen te streng.

Tabel 6.5 De waardering door medewerkers van de reactie binnen het team op de elf meest voorkomende vormen van plichtsverzuim (percentages, N=187)

Plichtsverzuim	*te streng*	*correct*	*niet streng genoeg*	*vraag niet beant-woord*	*totaal*
werkhouding: gebrek aan inzet	2	34	57	7	100
slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen	–	64	30	6	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	3	77	14	6	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	3	75	15	7	100
misbruik bedrijfsmiddelen	1	72	20	7	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	2	78	13	7	100
onrechtmatig geweldsgebruik tijdens de openbare ordehandhaving	2	82	7	9	100
ongewenste omgangsvormen jegens allochtone collega's	2	80	9	9	100
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	–	78	13	9	100
normovertredingen in de privé-sfeer	–	73	16	11	100
het aannemen van attenties en cadeautjes	15	77	2	6	100

Voor de beoordeling van plichtsverzuim is in de ervaring van medewerkers niet alleen de aard en de ernst van het plichtsverzuim van belang, maar spelen ook andere factoren een rol. Zo zien bijna drie op de tien respondenten (29%) dat plichtsverzuim soms oogluikend wordt toegestaan in het

belang van de werksfeer. Ruim drie op de tien respondenten (34%) onderschrijven dat plichtsverzuim soms oogluikend wordt toegestaan als het resultaat van het totale optreden maar goed is. Ruim vier op de tien respondenten (41%) vinden dat een inspecteur minder kans loopt op een terechtwijzing dan een agent of hoofdagent voor dezelfde gedraging.

Een disciplinaire zaak heeft zijn weerslag op de sfeer in het team. Bijna vier op de tien respondenten (38%) onderschrijft de uitspraak (grotendeels) dat een disciplinaire zaak de verhouding tussen leidinggevenden en uitvoerenden verziekt. Een disciplinaire zaak brengt echter tegelijkertijd een leereffect teweeg, zo meldden bijna negen op de tien respondenten (88%). Een deel van de respondenten vindt derhalve dat een disciplinaire zaak een tweeledig effect heeft: het verziekt de interne verhoudingen én het genereert een leereffect. Degenen die een disciplinaire zaak positieve gevolgen toedichten zijn groter in getal dan degenen die vinden dat het negatieve gevolgen heeft voor de sfeer.

Bevindingen

Leidinggevenden geven duidelijke instructies over de functie-uitoefening, vindt een meerderheid van de respondenten. Er is hierover dan ook niet of nauwelijks sprake van normatieve onzekerheid op de werkvloer. Leidinggevenden kunnen erop vertrouwen dat zij een redelijk goed beeld hebben van de normovertredingen die plaatsvinden in de praktijk. De drempel om plichtsverzuim bij een leidinggevende te melden is laag. Daarbij komt dat drie kwart van de respondenten de afgelopen twee jaar een collega vanwege plichtsverzuim heeft aangesproken. Dit is een indicatie dat de 'zwijgcode' niet meer zo sterk aanwezig is als vaak verondersteld wordt.

Een gebrekkige werkhouding is het plichtsverzuim dat naar het oordeel van de respondenten verreweg het vaakst plaatsvindt. Respondenten hebben dit ook vaker aan hun leidinggevende gemeld dan andere vormen van plichtsverzuim, maar zij zijn nog veel meer geneigd hun collega hierop aan te spreken. De enquêteresultaten laten voorts zien dat medewerkers nog eerder geneigd zijn om een collega op plichtsverzuim aan te spreken, dan om het te melden aan een leidinggevende. Dit geeft een gunstige indruk van de openheid van collega's onderling.

Twee derde van de respondenten twijfelt niet aan de zin en het nut van het tuchtrecht als intern correctie-instrument dat is toegesneden op de politie, met name met het oog op de bijzondere bevoegdheden die politieambtenaren toekomen. Het vertrouwen dat zij hebben in het oordeel van hun leidinggevenden over de correctheid van politieoptreden is hieraan waarschijnlijk debet. Ook zijn zij het in de meeste gevallen eens met de

reactie op plichtsverzuim binnen het team. Dit neemt niet weg dat soms andere belangen dan normhandhaving (een goede werksfeer en het behalen van resultaten) leidinggevenden ertoe kunnen brengen plichtsverzuim oogluikend toe te staan. Een meerderheid vindt dat leidinggevenden niet streng genoeg reageren op een gebrekkige werkhouding.

6.4.4 Afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2003

In deze paragraaf wordt uiteengezet op welke wijze plichtsverzuim in het korps Amsterdam-Amstelland daadwerkelijk is afgedaan in de jaren 1999-2003. De informele afdoening van normovertredingen door wijkteamchefs en districtschefs wordt niet geregistreerd. Om een beeld te krijgen van de interne onderzoeken en afdoeningen van bewezen plichtsverzuim en/of strafbare feiten is over de jaren 1999-2000 dossierstudie verricht. Over deze jaren bestaat zo doende een nagenoeg compleet beeld, met uitzondering van de waarschuwingsbrieven die de districtschefs opleggen. Hiervan ontbreekt vooralsnog een centraal overzicht. Daarom zijn alleen de waarschuwingsbrieven die voorkomen in disciplinaire dossiers, Bio-dossiers en bezwarendossiers meegeteld. Een districtschef schatte het aantal waarschuwingsbrieven dat hij oplegde op tien per jaar. Over de jaren 2001-2003 zijn alleen gegevens bekend over de rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim. Het Bio kon over deze periode geen informatie leveren. De gegevens over de aantallen en typen intern onderzoek in 1999-2000 staan in bijlage 3. In 2004 is het streven in het kader van de landelijke *database* van interne onderzoeken, ook de disciplinaire onderzoeken binnen de districten te registreren die zich hebben afgespeeld vanaf 1 januari 2003, evenals de zaken die zijn afgedaan met een waarschuwingsbrief.

Informele afdoening van plichtsverzuim

Veel vermoedens en gevallen van plichtsverzuim worden op informele wijze afgedaan door een wijkteamchef of een districtschef. Informele afdoeningen kunnen bestaan uit het voeren van een (waarschuwend) gesprek, het instellen van een begeleidingstraject, het laten volgen van een training en verplaatsing binnen het district. Een leidinggevende kan proberen een sanctie te voorkomen door middel van functioneringsbegeleiding voordat gedrag echt uit de hand loopt. Maar de capaciteit is beperkt. Niet iedereen die onvoldoende functioneert kan rekenen op begeleiding. Een wijkteamchef zegt hierover: “De minst functionerenden hebben het recht op de meeste aandacht, waar mensen het meest last van hebben. Je kan niet iedereen in

een functioneringstraject doen, daar heb je de tijd niet voor. Ik laat mensen liggen die te weinig actief zijn, zich te makkelijk ziek melden, magere prestaties." Leidinggevenden kunnen heel creatief zijn in hun reactie op plichtsverzuim, zoals onderstaand citaat laat zien.

Een teamchef: Beschadiging aan dienstauto

"We hebben een auto van drie maanden oud. Nu is de carterbak er al helemaal onderuit gereden. Hij lekt olie. Maar medewerkers laten hun collega's daar gewoon in rijden. Het is moeilijk om erachter te komen wie dat heeft gedaan. Ik vind het een grof schandaal en ik heb er geen begrip voor. Ik heb een briefje gemaakt waarin ik mijn teleurstelling uitspreek. Je komt er nooit achter wie het is, maar ik probeer het wel door met mensen te praten. Ik probeer een beroep te doen op collega's om het toch te vertellen, want ik zie het niet als verraad.

Als een collega regelmatig op een domme manier een aanrijding maakt, dan verbied ik hem om drie maanden te rijden. Officieel mag ik geen straffen opleggen, maar ik doe het dan toch ter lering en vermaak van het wijkteam. Voor een paar maanden is hij het lachertje van het wijkteam en iedereen weet: ik moet opletten. Ik heb dat een keer of zes gedaan, bijvoorbeeld toen iemand binnen 14 dagen drie keer een aanrijding veroorzaakte met iemand die links afslaat omdat hij aan het kletsen was."

Wijkteamchefs doen niet seksueel getinte, ongewenste omgangsvormen in de regel zelf af door middel van gesprekken of bemiddeling. Gedragsproblemen die voortkomen uit persoonlijke problematiek, zoals een drankprobleem of een hoge schuldenlast, proberen leidinggevenden vaak door middel van begeleiding en het bieden van hulp binnen het team op te lossen, eventueel met behulp van professionele hulpverleners. Voorbeelden van gedragingen die een districtschef zelf afhandelt, zijn: belediging van medewerkers onderling, de aanhouding van een dronken medewerker in privétijd, tekenen van alcoholmisbruik op het werk, ongewenste intimiteiten tussen collega's en het lekken van informatie in de familiesfeer.

Een districtschef: Overmatig drankgebruik

"Dat een collega met een kegel op het werk kwam hebben we niet met de korpsleiding besproken. We zijn nu bezig met de Jellinek en sociaal maatschappelijk werk. Al jaren zijn we met hem bezig. Dat moet je nu keihard spelen. Helaas, de voorbeelden die ik ken met drankverslaving lopen meestal verkeerd af. Maar er moet echt iets ernstigs gebeuren voor mensen daarom worden ontslagen."

Rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim

In de jaren 1999-2000 werd er ten aanzien van 123 politieambtenaren plichtsverzuim en/of een strafbaar feit vastgesteld. Tabel 6.6 laat zien dat de grootste categorie bestaat uit normovertredingen in de privé-sfeer. Als de vormen van plichtsverzuim worden uitgesplitst naar plichtsverzuim gepleegd in privé-tijd, plichtsverzuim dat de interne orde van het korps schendt en plichtsverzuim in de functie-uitoefening, dan blijkt dat de grootste categorie bestaat uit plichtsverzuim dat de interne orde schendt (42%), gevolgd door plichtsverzuim in privé-tijd (32%) en ten slotte plichtsverzuim in de functie-uitoefening (26%).

Ten aanzien van het lekken van informatie, onrechtmatig geweldsgebruik en interne diefstal leverde het interne onderzoek relatief vaak geen bewijs voor plichtsverzuim op of kon de identiteit van de dader niet worden vastgesteld (zie bijlage 3).

Tabel 6.6 Aangetoonde gevallen van plichtsverzuim/strafbaar feit 1999-2000 (percentages en aantallen)

Plichtsverzuim	*aangetoond plichtsverzuim*	
	%	*aantal*
normovertredingen in de privé-sfeer	32	39
tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	22	27
lekken/misbruik van informatie	10	12
onrechtmatig geweldsgebruik	10	12
ongewenste omgangsvormen jegens collega's	9	11
fraude	5	7
interne diefstal	5	7
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	3	4
meineed	2	2
aannemen van steekpenningen (corruptie)	1	1
onrechtmatige opsporingsmethoden	1	1
totaal	100	123

Over 2003 is alleen informatie beschikbaar over de aard van het plichtsverzuim van de 67 zaken waarop (voorwaardelijk) ontslag of een schriftelijke berisping is gevolgd. Het aldus gesanctioneerde plichtsverzuim bestaat voor de helft (53%) uit normovertredingen in de privé-sfeer, voor een kwart uit

gedragingen in strijd met de interne orde (26%)[45] en voor een kwart uit plichtsverzuim in de functie-uitoefening (23%).[46] Het bewezen plichtsverzuim in 2003 betreft vaker gedragingen in de privé-sfeer en minder vaak de interne orde ten opzichte van de jaren 1999-2000. Dat de categorie normovertredingen in de privé-sfeer een naar verhouding groot aandeel inneemt, komt doordat hierop relatief vaak ontslag volgt en gegevens over minder ingrijpende maatregelen ontbreken (zie hoofdstuk 5).

Ten aanzien van de 123 betrokkenen over 1999-2000 waarbij plichtsverzuim en/of een strafbaar feit is aangetoond, zijn in totaal 142 maatregelen of sancties getroffen. Deze bestaan uit 123 rechtspositionele afdoeningen, waarvan 40 ontslagen, en 19 strafrechtelijke afdoeningen. Het aantal afdoeningen overtreft het aantal betrokkenen, omdat de strafrechtelijke afdoeningen gecombineerd zijn met een rechtspositionele maatregel. Worden deze bevindingen vergeleken met de gegevens die het korps heeft aangedragen in het kader van het landelijk onderzoek dat is beschreven in hoofdstuk 5, dan blijken zij op enkele punten van elkaar te verschillen. Voor het aantal betrokkenen bij intern onderzoek zijn voor het landelijk onderzoek ook meldingen meegeteld waarbij in feite geen sprake was van onderzoek, wat overrapportage tot gevolg had. Voor wat betreft het aantal ontslagen is er in het landelijk onderzoek eveneens sprake van een overrapportage, waarvan dubbeltellingen als oorzaak aan te wijzen zijn. De 47 gerapporteerde ontslagzaken bleken er in werkelijkheid 40 te zijn, waarbij in beide gevallen uitgegaan is van de besluiten vóór bezwaar/beroep. Reden van de dubbeltellingen is dat gegevens afkomstig zijn uit verschillende registraties, van zowel de juridische afdeling als van het Bio. Omdat de registraties geanonimiseerd waren, konden de dubbeltellingen in het landelijk onderzoek niet worden opgespoord. Ten aanzien van het aantal andere sancties is er juist weer sprake van onderrapportage door korps Amsterdam-Amstelland, waarvan de reden is dat de waarschuwingsbrieven over de jaren 1999-2000 niet voorkwamen in de centrale registraties, maar in de casestudy wel als disciplinaire sanctie is meegeteld. Wat betreft de strafrechtelijke afdoeningen zijn in de casestudy vijf veroordelingen/transacties méér gevonden dan door het korps zelf gerapporteerd. Op dit punt is derhalve verbetering mogelijk in de korpsregistratie.

---

45 Plichtsverzuim dat de interne orde schendt, bestaat uit tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen (22%), fraude (2%) en interne diefstal (2%).

46 Plichtsverzuim in de functie-uitoefening bestaat uit lekken/misbruik van informatie (13%), onrechtmatig geweldsgebruik (4%), ongewenste omgangsvormen (4%) en meineed (2%).

Over de jaren 2000-2003 is informatie bekend over de opgelegde disciplinaire sancties en de ontslagen vanwege ongeschiktheid voor het ambt. Om een vergelijking tussen de jaren mogelijk te maken, is tabel 6.7 beperkt tot de typen afdoeningen waarvan de cijfers over alle jaren bekend zijn. Tabel 4 in bijlage 3 geeft een overzicht van alle 123 rechtspositionele afdoeningen met betrekking tot de 123 betrokkenen uit 1999-2000 bij wie plichtsverzuim is vastgesteld. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de afdoeningen vóór en na het besluit op het door 17 betrokkenen ingediende bezwaar of beroep ingevolge de Algemene wet bestuursrecht. Tien van deze zaken hebben tot intrekking dan wel vernietiging van het besluit geleid. Hieruit is op te maken dat de overgrote meerderheid de tegen hem genomen sanctie of maatregel accepteert. In tabel 6.7 is niet vermeld dat er in 1999 aan vijf en in 2000 aan zes medewerkers op eigen verzoek ontslag is verleend.

Over de jaren 1999-2003 laat het aantal disciplinaire sancties en ongeschiktheidsontslagen een stijgende lijn zien, die voornamelijk veroorzaakt wordt door de toename van disciplinair ontslagen. Dit aantal is in 2003 vijf keer zoveel als in 2001. Er vielen negen disciplinair ontslagen in 2003 vanwege twee grote zaken van drugsgebruik, maar deze kunnen de toename zeker niet volledig verklaren. Naar het zich laat aanzien duidt de toename op een strengere aanpak van plichtsverzuim, conform de indruk van de chef Bio en een van de korpsjuristen. Dit betekent dat het bevoegd gezag zwaardere sancties oplegt en plichtsverzuim sanctioneert dat voorheen op informele wijze werd afgedaan, bijvoorbeeld door middel van een gesprek of begeleiding. Dat de diefstal van enkele stoeptegels leidde tot voorwaardelijk disciplinair ontslag en de verduistering van een fiets tot disciplinair ontslag illustreren de harde lijn. Op grond van een adequate registratie kan worden bezien of deze tendens zich doorzet.

Tabel 6.7 Rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim 1999-2003 vóór bezwaar/beroep (aantallen)

Afdoening	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
disciplinair ontslag	7	8	5	9	27
ongeschiktheidsontslag	–	9	5	13	15
ontslag anders	3	2	–	–	–
ontslag op verzoek	5	6	niet bekend	niet bekend	niet bekend

Afdoening	*1999*	*2000*	*2001*	*2002*	*2003*
voorwaardelijk disciplinair ontslag	12	8	7	10	18
voorwaardelijk ongeschiktheids ontslag	–	–	3	–	–
schriftelijke berisping	11	5	9	12	7
totaal	38	38	29	44	67

Hogere rangen blijken niet bij voorbaat te worden gevrijwaard van strenge sancties. In de onderzoeksperiode zijn een brigadier en een inspecteur disciplinair ontslagen, twee inspecteurs zijn vanwege ongeschiktheid ontslagen en een brigadier is voorwaardelijk disciplinair ontslag opgelegd. Aspiranten en surveillanten zijn in vergelijking met andere rangen vaker ontslagen (28% respectievelijk 48% bij een gemiddelde van 17%). Surveillanten zijn relatief vaak onderwerp van onderzoek geweest vanwege normovertredingen in de privé-sfeer, dit is plichtsverzuim dat relatief vaak reden is tot ontslag. Daarnaast kan meespelen dat deze functionarissen nog niet kunnen bogen op een langere loopbaan en het bevoegd gezag om die reden sneller tot ontslag overgaat.

Casuïstiek

In bijlage 3 zijn de zaken over de jaren 1999-2000 per afdoening beschreven. Het gaat hierbij om de verschillende vormen van ontslag, voorwaardelijk disciplinair ontslag en schriftelijke berisping. Er is uitgegaan van de besluiten na de bezwaar- en eventueel beroepsprocedure. De waarschuwingsbrief is achterwege gelaten omdat hiervan geen volledig overzicht bestaat. Inhoudelijke analyse is niet van alle zaken mogelijk bij gebreke van een volledig dossier. Uit de casuïstiek blijkt dat de tuchtrechtelijke sanctie van (voorwaardelijk) ontslag primair toepassing heeft gevonden vanwege plichtsverzuim in de privé-sfeer (18 van de 32 betrokkenen), gevolgd door plichtsverzuim in de functie-uitoefening (zeven) en schending van de interne orde (zeven). De schriftelijke berisping werd in hoofdzaak opgelegd vanwege schending van de interne orde (tien van de 14 betrokkenen), gevolgd door plichtsverzuim in de functie-uitoefening (twee) en normovertredingen in de privé-sfeer (twee).

Mening van leidinggevenden over sanctietoepassing

Over het algemeen vinden de leidinggevenden dat de korpsleiding met grote zorgvuldigheid over gevallen van plichtsverzuim oordeelt. Zij hebben de ervaring dat de korpsleiding een ware 'worsteling' doormaakt om tot een

oordeel en afdoeningsbesluit te komen. Dit neemt niet weg dat de ervaring leert dat de korpsleiding de neiging heeft in een eerste reactie op een signaal van plichtsverzuim zich emotioneel en verontwaardigd uit te laten, terwijl het onderzoek nog niet is afgerond en alle feiten dus nog niet helder zijn. Vaak geven de onderzoeksresultaten aanleiding de eerste reactie te nuanceren, met risico voor gezichtsverlies. Een wijkteamchef vindt dat de korpsleiding redelijk mild optreedt tegen plichtsverzuim, maar hij heeft hier wel begrip voor: je kan immers grote persoonlijke drama's veroorzaken door iemand te ontslaan.

Een wijkteamchef: Het leereffect van een zaak

"Er verdween f 17.000,- aan in beslag genomen geld. De procedures waren niet goed. Als de procedures niet deugen is dat vervelend voor je als wijkteamchef. Je hebt het niet op orde. Ik heb meteen de procedures aangescherpt en op papier uitgevaardigd. Ik heb daarbij gezegd: de leidinggevende die deze procedure niet volgt, die kan erop rekenen dat ik het als plichtsverzuim aanmerk. Het moet hard, want je wil dat het zich niet kan herhalen. Ik wil ook niet voor een tweede keer zo in het spotlicht komen te staan. Het kan een keer fout gaan, maar dat kan je nooit een tweede keer gebeuren. De onderste steen moet boven en we moeten zeker de dader vinden. De procedures zijn helemaal doorgelicht. Het zou goed zijn dat dergelijke leermomenten ook bij andere wijkteams bekend worden, want de risico's zijn daar hetzelfde. Verleidingen zijn er altijd."

Strafrechtelijke afdoening

Er zijn 36 strafzaken tegen politieambtenaren geseponeerd. Daarnaast heeft de rechter in zes gevallen een politiefunctionaris veroordeeld en heeft het OM in negen gevallen een transactie aangeboden.

Tabel 6.8 Strafrechtelijke afdoeningen 1999-2000 (aantallen)

Afdoening	*aantal*
veroordeling	6
transactie	9
anders	3
totaal	18

Een strafrechtelijke veroordeling ging steeds gepaard met een disciplinaire sanctie, in vier gevallen disciplinair voorwaardelijk ontslag en in twee

gevallen disciplinair ontslag. Drie maal werd een politieambtenaar veroordeeld tot een boete, tweemaal tot een taakstraf en eenmaal tot een voorwaardelijke gevangenisstraf. De strafbare feiten bestonden in twee gevallen uit mishandeling in functie van een burger (zie onder andere de onderstaande casus), in één geval om mishandeling in de privé-sfeer, in één geval om uitkeringsfraude en in twee gevallen om diefstal/heling.

Voorwaardelijk disciplinair ontslag vanwege fatale duw geboeide arrestante

Een vrouw wordt geboeid ingesloten in het politiebureau. Zij is aangehouden vanwege verstoring van de openbare orde en openbare dronkenschap. In de cel maakt de arrestante rumoer terwijl er een kerstmaaltijd voor politiemedewerkers gaande is. Een hoofdagent, die betrokken was bij de aanhouding, gaat naar de arrestante toe en geeft haar een duw, terwijl zij staat. Hierdoor komt zij ten val tegen een bank en breekt zij drie ribben. Eén rib doorboort een long waardoor een klaplong ontstaat en zij vier dagen in het ziekenhuis doorbrengt. Zij houdt er geen blijvend letsel aan over.

Het OM stelt een strafrechtelijk onderzoek in, dat wordt verricht door het Bio. De hoofdagent verklaart dat hij de arrestante duwde omdat zij dreigend op hem kwam aflopen. De eenduidige verklaringen van vijf collega's die gedurende het voorval meekeken via de monitor spreken echter tegen dat de arrestante een dreigende houding aannam.

De wijkteamchef acht het niet professioneel dat de arrestante geboeid in het dagverblijf verbleef en dat een politiefunctionaris die bij de aanhouding was betrokken, naar het dagverblijf ging. Verder laakt de wijkteamchef de rol van de hulpofficier van justitie als leidinggevende. Hij had naar de mening van de wijkteamchef moeten ingrijpen om te voorkomen dat de betrokkene naar het arrestantenverblijf ging. De korpsbeheerder oordeelt dat er geen aanleiding en geen rechtvaardiging bestond voor de duw. De hoofdagent wordt aangerekend dat hij geweld heeft gebruikt tegen een geboeide arrestante en hij daarover vervolgens geen eerlijke verklaring heeft afgelegd. Daartegenover staat dat er geen opzet bestond tot het plegen van mishandeling en hij geen eerdere geweldsincidenten op zijn naam heeft staan. De korpsbeheerder legt de hoofdagent voorwaardelijk disciplinair ontslag op met een proeftijd van twee jaar.

Het OM eist zes weken voorwaardelijke gevangenisstraf, maar de politierechter legt één week voorwaardelijke gevangenisstraf op, waarbij hij rekening houdt met een disciplinaire afdoening. De hulpofficier van justitie ondervindt geen consequenties van zijn nalatigheid.

Bevindingen

Over de jaren 1999-2003 heeft het aantal disciplinaire sancties en ongeschiktheidsontslagen vanwege plichtsverzuim zich meer dan verdubbeld, wat met name toe te schrijven is aan een toename van het aantal disciplinair ontslagen. Dit wijst erop dat het bevoegd gezag strenger optreedt tegen plichtsverzuim, maar ook is het mogelijk dat zich meer gevallen van plichtsverzuim voordoen of dat deze beter worden opgespoord. Omdat alleen over de jaren 1999-2000 dossieronderzoek is verricht, kan de toename in het bestek van deze studie niet worden verklaard.

De voorgestane strenge aanpak door het bevoegd gezag van plichtsverzuim vertaalt zich concreet in ontslagen als reactie op met name normovertredingen die zich in de privé-sfeer hebben afgespeeld en plichtsverzuim dat de interne orde van het korps verstoort. Dit komt overeen met het landelijk beeld dat in hoofdstuk 5 is geschetst. Het politietuchtrecht heeft voornamelijk een functie om de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van politieambtenaren te handhaven. Met andere woorden: het tuchtrecht dient in hoofdzaak als waarborg voor de interne orde van het korps en voor goed gedrag in privé-tijd. Gedragingen die zich afspelen in de functie-uitoefening worden in veel mindere mate tuchtrechtelijk afgedaan. Zij vormen slechts in enkele gevallen reden voor ontslag en dan is het ongeschiktheidsontslag en niet disciplinair ontslag. Als plichtsverzuim in de functie-uitoefening al leidt tot een tuchtrechtelijke sanctie is dit voorwaardelijk disciplinair ontslag (vijf zaken) of schriftelijke berisping (twee zaken). De conclusie luidt dat het tuchtrecht met het oog op professionalisering wordt toegepast om gedragsverandering te bewerkstelligen en om de norm te bestendigen, maar niet om de betrokkene te verwijderen.

Het plichtsverzuim dat reden vormde voor strafontslag verschilt danig in ernst. In sommige gevallen gaat het om een eenmalige gedraging. In andere gevallen gaat het om een politieambtenaar met meerdere criminele activiteiten, waarbij de vraag gesteld kan worden of leidinggevenden in een eerder stadium wel oplettend genoeg zijn geweest. De aard en ernst van het plichtsverzuim is een belangrijke bepalende factor voor de keuze van de sanctie, evenals de lengte en het karakter van de dienstbetrekking. In een enkel geval speelden andere argumenten een rol, zoals het feit dat een politieambtenaar niet gemist kon worden in een team en het grote belang van de betrokkene bij voortzetting van het dienstverband.

Het lijkt in sommige gevallen willekeurig of plichtsverzuim wordt afgedaan met voorwaardelijk strafontslag of een schriftelijke berisping. Zo werd de politieambtenaar die zeven keer door de kantonrechter veroordeeld was tot het betalen van een geldsom, een lange historie had van loonbesla-

gen en van wie geruchten de ronde deden over een gokverslaving gestraft met een schriftelijke berisping, terwijl twee collega's van hem, eveneens vanwege ernstige financiële problemen, voorwaardelijk strafontslag kregen. Het adagium 'lekken (van informatie) is vertrekken' is in de onderzoeksjaren niet vaak toegepast. Dit is toe te schrijven aan de bewijsproblemen van deze vorm van plichtsverzuim. De gevallen waar wel bewijs voor was hebben voor drie betrokkenen tot onvoorwaardelijk ontslag geleid, de andere zijn afgedaan met voorwaardelijk ontslag, een schriftelijke berisping, een waarschuwingsbrief of een gesprek. Twee van de vijf strafrechtelijke veroordelingen betroffen strafbare feiten gepleegd in de daadwerkelijke functie-uitoefening.

6.5 Korps Noord- en Oost-Gelderland

6.5.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht

Het beleid ten aanzien van integriteit en interne normhandhaving

De eerste aanzet van het integriteitsbeleid stond in het teken van het bespreken van morele dilemma's die zich voordoen in het politiewerk. In 1996 is een boekje van de Regionale werkgroep integriteit verspreid onder alle medewerkers getiteld 'Zeggen wat je doet en doen wat je zegt.' Medewerkers werden hierin aangemoedigd in alle openheid dilemma's in het werk te bespreken onder het motto 'eerst uitspreken en bespreken, dan pas afspreken en aanspreken.'[47] Aanbevolen werd gedurende een jaar elke maand in teamverband een dilemma te bespreken. De uitkomsten hiervan zouden kunnen leiden tot een gedragscode, op de naleving waarvan medewerkers elkaar vervolgens zouden kunnen aanspreken. Voor de uitvoering waren de onderdelen verantwoordelijk.[48] Leidinggevenden kregen een training om de gesprekken over dilemma's te leiden en volgden themadagen over onder meer omgangsvormen. In het personeelsblad verscheen maandelijks een rubriek met praktijkvoorbeelden over gewenste en ongewenste omgangsvormen.[49]

In 1997 kwam de 'Procedureregeling disciplinair en intern strafrechtelijk onderzoek en strafoplegging' tot stand. De procedureregeling omschrijft het doel van het disciplinair sanctiebeleid als "het bewaken van de goede

47 *Zeggen wat je doet en doen wat je zegt* 1996, p. 15.

48 Korpsbeschrijving 1998, p. 20.

49 Jaarverslag 1999.

gang van zaken binnen de organisatie, bescherming van waarden c.q. normhandhaving zonder welke een organisatie niet naar behoren kan functioneren". Het disciplinair beleid richt zich op het optreden "bij overtreding van normen en waarden bij de uitvoering van het politiewerk."[50] Het disciplinaire beleid en de procedure moeten leiden tot een meer consistent reageren op vermoedelijk normafwijkend gedrag van politieambtenaren en beoogt hun meer duidelijkheid te geven over de behandeling die hen van korpszijde te wachten staat. De procedureregeling komt verder aan de orde in paragraaf 6.5.2.

In de meerjarenplanning 1996-2000 'integriteit in de praktijk' is aandacht voor velerlei manieren om integriteit te bevorderen, zoals instroom van nieuw personeel, beoordelingsinstrumenten, interne controle en vorming en opleiding. Het toepassen van het tuchtrecht wordt hierin niet genoemd. Op deelgebieden is apart beleid tot stand gekomen, zoals ten aanzien van omgangsvormen en nevenfuncties. Het visiestuk uit 2000 van de regiegroep integriteit richt zich op integer gedrag in het politievak. De politieprofessie wordt gezien als symbool van de rechtvaardige samenleving, waardoor integriteit een soort 'produkt' is van de politie. Deze visie wordt ontleend aan een uiteenzetting van het Nederlands Politie Instituut over de veranderende rol van de politie in de maatschappij, 'Van gezagsdrager naar integriteitsdrager' (2000). Er is een beleidsmedewerker integriteit en diversiteit aangesteld, die wil bewerkstelligen dat integriteit deel gaat uitmaken van de professionaliteit van de medewerkers en betekenis krijgt in het alledaagse handelen. Hij wil hen ervan doordringen dat integriteit dus breder moet worden opgevat dan alleen het nalaten van het aannemen van steekpenningen. In 2002 verschijnt de nota 'Integer vakmanschap'. Deze verwoordt het doel van het integriteitsbeleid als volgt: "Alle medewerkers beschouwen hun professie als integer vakmanschap en zijn zich er van bewust en gedragen zich er naar, dat zij intern en extern, persoonlijk en collectief, verantwoordelijk zijn voor de beeldvorming van de organisatie." Als belangrijk uitgangspunt geldt dat maatschappelijke normen als respect en fatsoen in het politieoptreden herkenbaar zijn. Integriteit moet een 'kernkwaliteit' van de politie worden, hetgeen verwijst naar de termen betrouwbaarheid, onpartijdigheid en zorgvuldigheid. Met betrekking tot integriteitsschendingen

50 Hiermee worden gedragingen in de privé-sfeer bij voorbaat buiten het bereik van het disciplinaire beleid gesteld. In een latere passage wordt echter gedrag in privé-tijd toch als mogelijk onderwerp van onderzoek genoemd (p. 27).

vermeldt de nota dat zij deels als conflict met bemiddeling kunnen worden opgelost.

De korpsleiding investeert in een open werksfeer. Het streven is dat medewerkers elkaar of hun leidinggevenden deelgenoot maken van de morele dilemma's waarmee zij te maken krijgen. De plaatsvervangend korpschef heeft ondervonden dat er daadwerkelijk meer openheid is, doordat medewerkers ook de korpschef kritisch hebben bevraagd over zijn beslissing in een disciplinaire zaak. Van leidinggevenden wordt een grote alertheid verwacht op schendingen van integriteit. Om hen beter toe te rusten, nemen zij in 2004-2005 deel aan een cursus 'Regelgeving rond integriteitsschendingen'.

Het Bureau interne onderzoeken

In de disciplinaire procedureregeling (1997) wordt gesproken over een bureau interne onderzoeken (Bio) met meerdere interne onderzoekers. In werkelijkheid bestond het Bio, dat in 1995 is opgericht, lange tijd uit één executieve medewerker. De interne onderzoeker verrichtte zowel strafrechtelijke als disciplinaire en oriënterende onderzoeken, soms met behulp van andere executieve medewerkers uit het korps. Met ingang van 1 januari 2003 is het Bureau Integriteit en Veiligheid opgericht, waar niet alleen vier interne onderzoekers zijn ondergebracht, maar tevens de klachtenfunctionaris en een medewerker informatiesystemen. De regie van interne onderzoeken ligt sindsdien uitsluitend bij de korpsleiding en interne onderzoeken worden alleen nog verricht door het Bureau Integriteit en Veiligheid, eventueel in samenwerking met enkele daartoe aangewezen medewerkers uit de districten die een cursus hebben gevolgd op het gebied van ambtenarenrecht. Hiermee heeft het korps de interne onderzoeken willen professionaliseren. Daarnaast is het aan het BIV de preventie van normovertredingen inhoud te geven. Binnen twee jaar bezoeken leden van het BIV alle teams met een preventieprogramma op het gebied van morele dilemma's. Met ingang van 2002 is er een cursus 'Integer vakmanschap en goed ambtenaarschap' voor nieuwe medewerkers.

Het normatief kader

Het beleid is erop gericht dat normstelling plaatsvindt op de werkvloer, zonder dat er van bovenaf morele waarden worden opgelegd. Daartoe wordt een (zelf-) kritische houding van medewerkers bevorderd. De beleidsmedewerker integriteit zegt hierover: "We moeten het idee van repressie en regeltjes, wat wel en niet mag, loslaten. We moeten zorgen dat het korps uit mensen bestaat die volwassen en zelfredzaam zijn, die grenzen stellen en

anderen aan hun grenzen houden. Nu is de onderlinge correctie nul. Dan ligt dus alle verantwoordelijkheid bij de leidinggevenden om te corrigeren. Leidinggevenden hebben niet altijd weet van hetgeen zich op de werkvloer afspeelt. Het is moeilijk te sturen op dingen die ze niet weten. Bovendien zijn medewerkers vanwege de mogelijk vergaande consequenties voor de betrokkene minder geneigd gedrag te melden." Het initiëren en begeleiden van het proces van normdefiniëring en bewustwording van dilemma's is opgedragen aan leidinggevenden 'in de lijn', dus teamchefs, districts- en onderdeelschefs.

Schriftelijke regelingen spelen dus een ondergeschikte rol. De beperkte waarde van het papier wordt geïllustreerd door het feit dat onduidelijk was waar de interne regelingen fysiek te vinden waren.[51] De intern onderzoeker noch de beleidsmedewerker integriteit bleken daarover te beschikken en zij bevonden zich ook niet op de bezochte teambureaus. Volgens de korpsjurist is de inhoud van interne regelingen vaak niet genoeg bekend en wordt er lang niet altijd naar gehandeld. Het zou nogal eens schorten aan de bekendmaking en dus de bekendheid van dergelijke regels. Nieuwe regelingen of wijzigingen in bestaande voorschriften worden tijdens de 'briefing' onder de aandacht van medewerkers gebracht, terwijl daar op dat moment eigenlijk onvoldoende aandacht voor is. Een teamchef zegt daarentegen dat de dienstvoorschriften tijdens de primaire opleiding uitgebreid aan de orde komen. Dienstvoorschriften die relevant zijn in de dagelijkse praktijk worden regelmatig besproken en worden door leidinggevenden bekend verondersteld.

Geheel in de lijn hiervan blijkt het landelijk integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997 geen rol van betekenis te spelen in het normeren van gedrag van politieambtenaren. Volgens de korpsbeschrijving 1998 zou het integriteitsstatuut in de meeste bureaus zichtbaar voor het publiek opgehangen zijn.[52] Op de locaties die tijdens de uitvoering van dit onderzoek zijn bezocht, is dit nergens geconstateerd. Een teamchef zegt hierover: "Wij hebben weinig gedaan met dat statuut, het was allemaal gesneden koek. Het is een uitzondering als je dat ergens op een team ziet. Wel willen we de afspraken die we hebben gemaakt na een training hier ophangen." Ook in het kader van de beoordeling van plichtsverzuim is in de interviews niet en in de dossiers slechts éénmaal naar het Integriteitsstatuut verwezen (zie de eerste van onderstaande casus). Ook al worden geschreven regels niet zo belangrijk gevonden, in sommige gevallen wordt toch naleving gevergd en

51 Sinds de activering van intranet, een intern internetsysteem, zijn alle regelingen hierop te vinden.

52 Korpsbeschrijving 1998, p. 20.

levert het verweer van onbekendheid met de inhoud van dienstvoorschriften geen verontschuldiging op voor plichtsverzuim (zie de tweede van onderstaande casus).

Belangenverstrengeling

Een hoofdagent behandelt een aanrijding zonder letstel waarbij zijn zoon en diens auto betrokken zijn. De zoon zegt dat hij heeft gedronken, maar dat hij niet de bestuurder was van de auto. De betrokkenen bij de aanrijding wordt geen alcoholtest afgenomen omdat de politieambtenaren niet beschikken over blaastestmateriaal. Omdat er mogelijk sprake zou zijn van belangenverstrengeling, wordt een oriënterend onderzoek ingesteld. De conclusie hiervan luidt dat de indruk van belangenverstrengeling inderdaad is gewekt. Dat geen alcoholtest is afgenomen, wordt niet zorgvuldig bevonden. Niettemin wordt vastgesteld dat er geen sprake is van strafbare feiten, noch van plichtsverzuim of misbruik van bevoegdheden, want: "Alhoewel de integriteit van de politieambtenaar niet ter discussie mag staan, is in het landelijk Integriteitsstatuut of op regionaal niveau niet vastgelegd dat in dergelijke situaties een politieambtenaar niet zou mogen optreden."

Het slachtoffer van de aanrijding dient een klacht in vanwege twijfel aan de objectiviteit van de hoofdagent. Er wordt alsnog disciplinair onderzoek ingesteld door een interne onderzoeker van een naburig korps. Dan komt uit dat in werkelijkheid de zoon van de hoofdagent de auto heeft bestuurd. De hoofdofficier van justitie geeft opdracht tot een strafrechtelijk onderzoek naar valsheid in geschrifte door de zoon van de hoofdagent en zijn vriend. Niet is gebleken dat de hoofdagent wist dat zijn zoon de auto in werkelijkheid bestuurde.

De korpsleiding besluit een schriftelijke berisping op te leggen, omdat het niet professioneel wordt gevonden dat de hoofdagent een aanrijding behandelde waarbij zijn zoon betrokken was. Hij heeft daarmee de schijn van partijdigheid opgeroepen. De hoofdagent toont zich verongelijkt, ook omdat hij niet direct op zijn optreden is aangesproken.

Vermissing van dienstpistool

In de jaren 1999-2000 doen zich twee zaken voor waarin een thuis bewaard dienstpistool wordt vermist of gestolen. In beide gevallen bevond het dienstpistool zich geladen in een niet afgesloten linnenkast achter of onder een stapel kleding. In het ene geval was er duidelijk sprake van inbraak, in het andere geval was er geen sprake van inbraak, maar vergat de zoon wel eens de achterdeur op slot te doen. Volgens de dienstvoorschriften dienen dienstpistolen op het politiebureau te worden bewaard, waarvoor kluizen beschikbaar

zijn. Het dienstpistool mag uitsluitend met toestemming van de meerdere thuis worden bewaard, maar dan ontladen en gescheiden van munitie. De betreffende politiefunctionarissen hadden geen toestemming om het pistool thuis te bewaren. De teamchefs verklaren dat zij niet op de hoogte waren van het thuis opbergen van het dienstpistool. Naar aanleiding van de zaak die het eerst speelt, wordt besloten de instructie 'Dragen en bewaren van dienstwapens' nogmaals via alle kanalen onder de aandacht van de medewerkers te brengen. In de tweede zaak beroept de politiefunctionaris zich erop dat hij gedetacheerd is en daarom niet op de hoogte was van de regeling. In het sanctiebesluit wordt echter gesteld dat het, gezien die omstandigheid, nog steeds verwijtbaar is dat hij niet de voorzorg heeft genomen wapen en munitie te scheiden. Naar aanleiding van de tweede zaak blijken ook andere collega's zonder medeweten van de teamchef het dienstpistool thuis te bewaren. In beide zaken besluit de korpsleiding tot het opleggen van een schriftelijke berisping.

Uit de interviews met leidinggevenden blijkt dat integriteit een thema is dat geregeld aan de orde komt, tijdens werkoverleg en in functioneringsgesprekken. Leidinggevenden vinden het vooral belangrijk dat medewerkers zich bewust zijn van bepaalde integriteitsrisico's van het vak en nadenken over dilemma's die zij tegenkomen in de praktijk. Dilemmabesprekingen leiden soms daadwerkelijk tot het formuleren van uitgangspunten voor gedrag waar iedereen zich in kan vinden. Een voorbeeld daarvan is de discussie binnen een team over de vraag welke attentie van burgers wel en welke niet mag worden geaccepteerd. Besloten is dat het team een taart opeet, maar geld gaat naar een goed doel. In een ander team is een andere norm vastgesteld: daar mogen helemaal geen giften worden aangenomen, terwijl in weer een ander team het nog gebruik is een envelop met inhoud te ontvangen van een vereniging die haar dankbaarheid over politieoptreden wil uiten. De democratische wijze van normstelling neemt niet weg dat leidinggevenden zich ook geroepen voelen zelf normen uit te dragen. Zij ervaren de noodzaak steeds te herhalen hoe de regels zijn, "want de wil is goed, maar het vlees is zwak", volgens een districtschef.

Het plichtsverzuim

In de beleidsstukken komt geen probleemanalyse voor van het plichtsverzuim dat plaatsvindt binnen het korps. Plichtsverzuim wordt in de disciplinaire procedureregeling omschreven als het niet nakomen van opgelegde verplichtingen of het handelen in strijd met het ambtenarenreglement, de ambtsinstructie, korpsrichtlijnen of andere dienstvoorschriften. Seksuele

intimidatie wordt een vorm van plichtsverzuim genoemd. De procedureregeling vermeldt dat het niet mogelijk is om alle disciplinaire gedragingen limitatief te benoemen, omdat normen in de tijd kunnen veranderen. Daarbij bepalen de omstandigheden waaronder het gedrag plaatsvindt – opzet, recidive, persoonlijke omstandigheden, werksituatie – te zeer de uiteindelijke beoordeling van het plichtsverzuim. Ieder geval dient dus apart en individueel te worden beoordeeld. Gedragingen die de integriteit van het korps aantasten, worden verder onderverdeeld in ongewenst normafwijkend gedrag, waaronder wordt verstaan 'onoirbaar gedrag' (bijvoorbeeld: onjuist functioneren) en 'strafbaar gedrag' (plichtsverzuim en misdrijven). Deze terminologie is niet even helder.

De procedurebeschrijving noemt voorbeelden van 'niet strafrechtelijke, intern gerichte gedragingen' die een disciplinair onderzoek tot gevolg kunnen hebben, die onderverdeeld zijn in drie categorieën. Ten eerste het overschrijden van interne voorschriften (gebruik van zwaailicht en sirene zonder toestemming van de meldkamer, gebruik van alcoholische drank in diensttijd, onzorgvuldig opbergen dienstpistool), ten tweede het niet nakomen van te verrichten werkzaamheden (onterecht ziekmelden, voortijdig een post verlaten, voor privé-doel gebruikmaken van een dienstauto; het niet nakomen van afspraken) en ten derde gedragingen die het aanzien en de geloofwaardigheid van het korps en/of de positie van de politieambtenaar kunnen schaden (ongewenste contacten met criminelen, bekeuring laten vallen voor een kennis, zonder toestemming nevenfuncties verrichten). Het merendeel van deze gedragingen wordt in deze studie geschaard onder het tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen. Gezien de aandacht die in het korps uitgaat naar omgangsvormen, is het opmerkelijk dat deze in de procedurebeschrijving niet wordt genoemd.

De meeste geïnterviewde leidinggevenden omschrijven het begrip plichtsverzuim met een open norm: "niet als een politieambtenaar functioneren zoals je dat van hem mag verwachten", "doen of nalaten dat in strijd is met wetgeving of een interne regel" of "gedrag waarvan je in redelijkheid kunt aannemen dat het niet past bij een politieman." Een leidinggevende geeft aan dat het in de praktijk buiten het strafrechtelijk kader soms moeilijk te herkennen is wat plichtsverzuim is en wat niet. Een andere leidinggevende zegt dat de term voor hem erg abstract is en in de praktijk weinig relevantie heeft. Hij heeft meer te maken met gedragingen die volgens hem nog niet het etiket plichtsverzuim verdienen, zoals te laat komen, onterecht ziek melden en het ontbreken van een coöperatieve werkhouding.

Leidinggevenden vinden het niet in alle gevallen duidelijk of er sprake is van plichtsverzuim. Om daar meer duidelijkheid over te krijgen, toetsen zij hun mening aan die van anderen. Een districtschef zegt dat sommige normen duidelijk zijn, bijvoorbeeld als het gaat om strafbare feiten en seksueel ongewenst gedrag. Tot het grijze gebied rekent de districtschef de verwachtingen die aan de werkhouding van medewerkers mogen worden gesteld: hoe actief dienen politiemensen te reageren op meldingen. Een teamchef hanteert de toets van de openbaarheid: "Je moet je altijd afvragen: kan dit morgen in de krant? Alles wat je doet, moet in de krant kunnen."

Omdat plichtsverzuim vaak als een erg gewichtig begrip wordt ervaren, is gevraagd naar de 'integriteitsproblematiek' waarmee de leidinggevenden worden geconfronteerd. Zonder uitzondering wordt 'houding en gedrag' of 'cultuur' als belangrijkste probleem genoemd. "Houding heeft te maken met de manier waarop je mensen naar buiten toe bejegent, hoe zit je in je politievak. Ik vind dat je als politieambtenaar een professionele en actieve uitstraling moet hebben. Een verkeerde houding is als je niet reageert op meldingen door te zeggen: dat komt wel een keer, of in de nachtdiensten liever binnen zit dan de straat op te gaan." Een teamchef wijt het aan de heersende cultuur dat hij zich naar zijn oordeel te veel moet bezighouden met het wel en wee van zijn 25 medewerkers. "Personele aspecten vergen meer dan vijftig procent van mijn tijd. Dat zijn problemen in de privé-sfeer of onderling, dingen die indirect met het werk te maken hebben. De productie lijdt daar enorm onder. Het komt doordat je niet op een open en transparante manier met elkaar omgaat, omdat dingen in achterkamertjes worden besproken. De bestaande cultuur is dat dingen niet bespreekbaar worden gemaakt." Deze manier van omgaan met elkaar doet de medewerkers zelf ook geen goed naar zijn mening: "Met die gesloten cultuur was het ziekteverzuim hoog. Je valt in het potje of niet. Als je er buiten valt heb je een probleem." De interne onderzoeker en de beleidsmedewerker integriteit onderschrijven dat veel problemen zich afspelen op het terrein van onvoldoende inzet en omgangsvormen.

Andere vormen van plichtsverzuim die worden genoemd zijn het aannemen van geld of materieel voordeel en het niet voldoen aan de wettelijke meldingsplicht van vuurwapengebruik tegen dieren. Binnen de recherche vraagt misbruik van informatie eveneens aandacht, dat meestal plaatsvindt uit nieuwsgierigheid of onzorgvuldigheid. Misbruik van informatie ten behoeve van criminelen of verdachten of corruptie komt zelden voor. Een teamchef in stedelijk gebied noemt naast houdingsaspecten: slechte verbalen, disproportioneel geweld en informeel straffen van verdachten. Volgens

de leidinggevenden komt interne diefstal niet of nauwelijks voor. In de jaren zeventig van de vorige eeuw werd nog wel eens met transactiegeld gesjoemeld, maar sinds er geen contant geld meer wordt ontvangen, is dit praktisch onmogelijk geworden. Een teamchef zegt dat hij wel eens wordt geconfronteerd met spullen die verdwijnen en gerommel met uren, maar dat wijt hij aan slordigheid, niet aan opzet. Dat fouilleringsgeld verdwijnt heeft hij nog niet meegemaakt. Geld uit een fouillering wordt altijd door twee of drie mensen geteld. Een onderdeelschef zegt dat wanneer geld uit een fouillering verdwijnt, er altijd strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld. Een andere onderdeelschef vertelt dat hij heeft meegemaakt dat een medewerker *f* 800,- aan boetegeld achterover had gedrukt. De medewerker is ontslagen. Het onjuist invullen van declaraties of werktijden wordt niet door de leidinggevenden genoemd. Een teamchef gaf aan dat dit geen prioriteit krijgt. Onrechtmatige opsporingsmethoden blijken geen *item* meer te zijn. De onderdeelschef van de regionale recherche zegt hierover: "Het is volstrekt duidelijk wat wel en niet kan. De discussie gaat erover waar je iets onderbrengt: wanneer is stelselmatige observatie stelselmatig. Het gaat niet over integere opsporingsmethoden. Opsporing vindt veel transparanter plaats, er vindt meer discussie plaats met justitie. Dit is onder andere te danken aan de Wet BOB. We proberen nog steeds nieuwe technologieën uit en zoeken de grenzen op."

Leidinggevenden denken verschillend over het bestaan of de omvang van het *dark number*, dat wil zeggen de zaken die niet bij de leidinggevende bekend raken. Een teamchef van een klein team meent dat het binnen zijn team vanwege de grote mate van sociale controle onmogelijk is om zaken onder de dekmantel te houden. De andere teamchef draait mee op straat en is regelmatig chef van dienst en houdt zodoende contact met en zicht op de werkvloer. Een districtschef zegt dat de mate waarin hij zicht heeft op de werkvloer afhangt van het vertrouwen dat medewerkers in hun teamchef hebben en zijn teamchefs weer in hem hebben. Deze chef bezoekt medewerkers die langer dan drie maanden ziek zijn en krijgt zodoende informatie over de werkomgeving en werksfeer. De andere districtschef gelooft dat doordat veel onderwerpen bespreekbaar zijn gemaakt, medewerkers eerder bereid zijn plichtsverzuim aanhangig te maken. Een andere leidinggevende houdt zeker rekening met het gegeven dat de zaken waarvan hij weet heeft, het topje van de ijsberg vormen. Hij zegt dat bijvoorbeeld van de omvang van misbruik van informatie moeilijk een inschatting is te maken. Lang niet alle misbruik komt aan het licht.

Risicofactoren: het politiewerk; de cultuur

In hoofdstuk 2 zijn verschillende factoren genoemd die het plaatsvinden van plichtsverzuim bevorderen. De leidinggevenden van het korps Noord- en Oost-Gelderland wijzen in dit verband enerzijds op werkgerelateerde factoren en anderzijds op cultuurgerelateerde factoren. Opvallend is dat de teamchefs de nadruk leggen op werkgerelateerde factoren, terwijl de districtschefs vooral cultuurgerelateerde factoren noemen.

Politiewerk

Plichtsverzuim dat plaatsvindt in contact met burgers wordt volgens de leidinggevenden veroorzaakt door de werkdruk en de aard van de publiekscontacten. In geweldssituaties worden snel grenzen overschreden, omdat een politieambtenaar in fracties van seconden moet beslissen over het optreden. Bovendien gaan dan emoties meespelen, zeker wanneer er agressie tegen de politieambtenaar een rol speelt. "Het belangrijkste is dan dat je je doel bereikt, de manier waarop je dat doet wordt absoluut secundair. (...) Politiemensen zijn ook mensen. De menselijke kant van het vak wordt tegenwoordig steeds vaker naar voren gebracht," zegt een teamchef. De emotie blijkt een sleutelrol te vervullen in de context waarin normovertredingen plaatsvinden. "Als je maar eerlijk bent, mag je ook emotie hebben. Dat wordt in het kader van klachten en bij het OM wel geaccepteerd. Dan kan er ook iets meer dan eigenlijk mag. Je moet situaties met emotie niet goedpraten, maar het kan wel begrip oproepen," zegt een andere teamchef. Een onderdeelschef wijst verder op de machtspositie van de politieambtenaren, die de politieambtenaar in de gelegenheid stelt hiervan misbruik te maken. Hij denkt dan aan misbruik van informatie en de behandeling van arrestanten.

Een teamchef: Onrechtmatig, maar begrijpelijk

"Laatst was ik als hulpofficier van justitie betrokken bij de arrestatie van iemand die totaal onder invloed was. Hij zat onder het bloed, was geboeid aan handen en voeten. Toch zag hij kans een collega een kopstoot te geven. Met de vlakke hand heb ik hem toen een geweldige klap om de oren gegeven en toen was hij rustig. Het was een corrigerende tik. We hebben toen zelf rapport opgemaakt, omdat we geweld gebruikt hebben tegen een geboeide arrestant. Dit is grondig onderzocht door de interne onderzoeker. Ik weet de uitslag er nog niet van. Ik denk dat ze zeggen dat het niet volgens de regels is, maar dat het wel begrijpelijk is. Ik vind zelf ook dat het niet deugt, maar ik zag geen andere mogelijkheid. Het is heel principieel dat je geen geweld gebruikt tegen een geboeide arrestant."

Cultuur

Plichtsverzuim op het gebied van arbeidsrechtelijke verplichtingen wordt gezien in de context van een behoudende cultuur met informele normen die soms strijdig zijn met de formele normen en de eigen werkwijzen. "Heel veel normafwijkend gedrag is er omdat het besef er niet is dat het eigenlijk in strijd is met bepaalde normen en waarden. Mensen gedragen zich op de manier die volgens de cultuur van de organisatie gewoon is," zegt een districtschef. Een passieve werkhouding en slapen tijdens de nachtdienst worden nog steeds getolereerd. Voor problemen met burgers worden eigen, informele oplossingen toegepast. De districtschef is ervan overtuigd dat elke medewerker individueel wel beseft wat er van hem verwacht wordt, maar dat dit besef onder invloed van de groepsdruk kan vervagen.

Deze cultuur is ontstaan door een achterblijvende instroom van jonge medewerkers. Sommige teams werken al jaren samen in nauwelijks wisselende samenstelling. "Het is net alsof de tijd heeft stilgestaan," zegt een districtschef. Er heerst een mentaliteit van "zo hebben wij dat altijd gedaan." In dergelijke teams is het niet gekomen tot een moderne invulling van het politievak en bewustwording van integriteitsdilemma's. Ook de rustige werkomgeving zou debet zijn aan een cultuur van onvoldoende ijver. Een teamchef in landelijk gebied zegt hierover: "Als je in een rustiger gebied werkt, pas je je daaraan aan. Je wordt makkelijker, minder zorgvuldig. Er gebeurt minder dan in de Randstad, dus kom je minder vaak in situaties terecht waarin je voor de vraag staat: doe ik het wel, doe ik het niet. In drukkere gebieden komen veel impulsen op je af en worden er veel handelingen van je verwacht. Je loopt meer het risico dat je iets fout doet. Hier is het na twee, drie uur 's nachts doodstil op de weg. Wat moet je dan doen? Er zijn verschillende mogelijkheden, maar er zijn ook nog steeds mensen die in de nachtdienst standaard een stretcher bij zich hebben."

Leidinggevenden hebben weinig vertrouwen in de bereidheid tot onderlinge correctie door medewerkers. Een districtschef: "Kritiek uiten betekent dat je elkaar afvalt, terwijl je weet dat je de volgende dag weer met elkaar op de auto moet. Ik vind dat we daarin niet volwassen genoeg zijn als organisatie." Volgens de korpsjurist is er in dit korps nog weinig aandacht voor de positie van medewerkers die gedrag van een collega aanhangig maken. Ook hij heeft de indruk dat de bereidheid bij medewerkers om plichtsverzuim van een collega te melden niet groot is. Als er een vermoeden van plichtsverzuim wordt uitgesproken, sluiten de rijen zich en zijn collega's maar in beperkte mate bereid een belastende verklaring af te leggen. Soms kan gaandeweg het verloop van het onderzoek de sympathie verschuiven van de beschuldigde collega naar de melder of klager.

Cultuurverandering wordt volgens enkele leidinggevenden bevorderd door nieuwe instroom van personeel en chefs met nieuw elan in combinatie met een duidelijke normstelling. "Mensen van buiten, zonder historie, zeggen dan dat ze bepaalde dingen niet willen, daarmee zet je een toon en dan zie je dat dingen verdwijnen." De bewustwording van de eigen korpscultuur wordt mede op conto geschreven van de nieuwkomers. "Vijf jaar geleden bestond het gevoel niet eens dat we een bepaalde cultuur hadden, cultuur was vanzelfsprekend. Wij discussieerden ook nooit over wat kon en wat niet kon, over hoe wij met allochtonen omgingen. Totdat er grote problemen ontstonden in bepaalde teams waar mensen allochtonen helemaal niet gewend zijn. Homoseksualiteit was niet bespreekbaar, daarin begint nu langzaam verandering te komen." Het bespreekbaar maken van zaken blijkt mensen op te luchten. Het geeft hen de mogelijkheid te zeggen dat zij misschien wel te ver gegaan zijn. In één team is in elk maandelijks teamoverleg een half uur gereserveerd waarin de cultuur wordt besproken, dat wil zeggen de sfeer in het team en de manier van omgaan met burgers. De teamchef zegt daarover: "Dat is iets nieuws, om even afstand te nemen van het uitgangspunt 'regel is regel' en 'zo werken wij nu eenmaal'." In een enkel geval acht de leiding het nodig een hechte groep uit elkaar te trekken, zoals uit het onderstaande blijkt.

Gesloten cultuur is risico voor integriteit

In één team is een onderzoek verricht naar de geslotenheid van de groepscultuur, omdat in het daarmee samenhangende gebrek aan zelfcorrigerend vermogen een risico voor de integriteit van het team werd gezien. Voor het onderzoek zijn alle teamleden en vijf externen geïnterviewd. Tijdens het onderzoek ontmoetten de onderzoekers veel weerstand: de teamleden stelden zich afwerend op en gaven soms ongeloofwaardige verklaringen. Desondanks komen de onderzoekers tot conclusies. Het team kenmerkt zich door een jarenlang nauwelijks wisselende samenstelling, een grote mate van sociale verwevenheid met het werkgebied, een grote onderlinge persoonlijke betrokkenheid en wantrouwen jegens de korps- en districtsleiding. Volgens de onderzoekers verhinderen deze aspecten objectief optreden jegens burgers, het hebben van een afwijkende mening en het elkaar aanspreken op 'onjuist gedrag'. Bovendien: 'De grens voor wat als onjuist gedrag wordt beschouwd varieert nogal.'

Het onderzoeksverslag laat doorschemeren dat de werkprestaties achter blijven, maar concrete normovertredingen worden niet genoemd. Medewerkers worden getypeerd als eigengereid en weinig loyaal aan de korpsleiding. Tegelijkertijd geven de medewerkers te kennen dat de districtschef zich

minachtend over het team zou hebben uitgelaten. Vanwege de macht van enkele informele leiders krijgen formeel leidinggevenden onvoldoende vat op het team. De onderzoekers zijn van mening dat de mores in het team dienen te veranderen. Leidinggevenden moeten meer (fysiek) aanwezig zijn op het team. Tevens achten de onderzoekers en in navolging van hen de korpsleiding het nodig om de gesloten cultuur te doorbreken en daartoe medewerkers die het langst deel uitmaken van het team te verplaatsen. Vijf medewerkers verlaten het team op basis van vrijwilligheid. Eén medewerker gaat in bezwaar en, na ongegrondverklaring hiervan, in beroep tegen het verplaatsingsbesluit op grond van artikel 64 Barp. De rechtbank oordeelde dat de omstandigheden in het team voldoende grondslag vormden voor verplaatsing van een aantal medewerkers. Ook het toepassen van het anciënniteitscriterium achtte de rechtbank niet onredelijk. Het beroep is ongegrond verklaard.

Juist vanwege de behoudendheid en geslotenheid van de eigen cultuur blijkt cultuurverandering geen makkelijk proces te zijn. Een districtschef zegt hierover: "Nu wij weer mensen mogen aannemen, komen er jonge mensen uit de Randstad binnen. En dan zie je cultuurproblemen ontstaan. Zij komen in een gevestigde cultuur terecht. Acceptatie van jong personeel verloopt moeizaam. Mensen uit andere delen van het land komen er achter dat er hier een totaal andere werkinstelling heerst. Ze willen dan wel kruipend terug." Het zijn vaak de informele leiders die geen zin hebben om de gevestigde orde in een team te laten verstoren door nieuwkomers. Als de leiding dan toch op verandering aanstuurt, is de kans groot dat er een sfeer van wantrouwen ontstaat tussen medewerkers en leiding. Hoe de verhouding tussen medewerkers en leidinggevenden verstoord kunnen raken, wordt geïllustreerd door de onderstaande casus. Een hoofdagent en de korpsleiding komen zozeer tegenover elkaar te staan, dat één opmerking – weliswaar bijzonder pijnlijk en grievend – heeft geleid tot een rechtszaak.

Cultuurverandering ten aanzien van de werkhouding wordt beoogd met de introductie eind jaren '90 van de vorige eeuw van 'resultaat gerichte bedrijfsvoering'. Dit betekent dat het stellen van concrete doelen moet leiden tot concrete resultaten en de productie inzichtelijker moet worden gemaakt. In het jaarverslag van 2000 worden bijvoorbeeld verschillende aantallen bekeuringen op het gebied van verkeer gerelateerd aan het aantal fte's. Tevens vermeldt dit verslag de doorlooptijd van zaken. Het politiewerk laat zich echter niet makkelijk vertalen in tastbare resultaten: "Het blijkt moeilijk relevante maatstaven te vinden waarlangs de resultaten

van de politiezorg gemeten kunnen worden," vermeldt de korpsbeschrijving.[53]

Eén foute opmerking tekent verworden cultuur

Een waarnemend teamchef spreekt met de districtschef over de sfeer binnen zijn team. Ter sprake komt dat een hoofdagent de volgende opmerking maakte met betrekking tot de toekomstige teamchef: "Als er een nieuwe teamchef komt, dan moet hij een stuk touw meenemen." Hiermee refereerde de hoofdagent aan de zelfmoord van de vorige teamchef. De waarnemend teamchef laat hem direct weten dat hij deze opmerking ongepast vindt. Naar aanleiding van het gesprek met de teamchef spreekt ook de districtschef de hoofdagent op zijn opmerking aan. De hoofdagent ontkent echter de opmerking te hebben gemaakt, ook in een tweede gesprek. De districtschef verzoekt de korpsleiding een disciplinair onderzoek in te stellen. Hangende het onderzoek wordt de hoofdagent verplaatst. De conclusie van het onderzoek is dat aannemelijk is dat de hoofdagent de uitspraak heeft gedaan. De opmerking wordt als kwetsend en hoogst ongepast gekenschetst en wordt gezien als een uiting van een verziekte sfeer. De hoofdagent wordt gestraft met een schriftelijke berisping. Tevens wordt de hoofdagent verplaatst vanwege zijn onprofessionele uitlating en op grond van twijfels over zijn functioneren.

De hoofdagent gaat in bezwaar en na ongegrondverklaring van het bezwaar in beroep tegen het besluit tot verplaatsing. De rechtbank verklaart het beroep ongegrond, waarna de hoofdagent in hoger beroep gaat bij de Centrale Raad van Beroep (CRvB). De CRvB vindt het voldoende aannemelijk dat de hoofdagent de bewuste opmerking heeft gemaakt. De CRvB acht het tevens aannemelijk dat de hoofdagent met zijn opmerking uiting heeft willen geven aan zijn ongerustheid over de positie van de nieuwe teamchef, omdat naar zijn idee de korpsleiding de vorige teamchef te veel aan zijn lot had overgelaten. De CRvB oordeelt dat er geen sprake is van plichtsverzuim, maar dat de hoofdagent "op ongelukkige wijze lucht heeft willen geven aan zijn kritiek op de korpsleiding (...). Met de opmerking is niet bedoeld kwetsend te spreken over de vorige chef."[54]

Correctie door leidinggevenden in het grijze gebied

Hoewel er in het schriftelijk beleid voornamelijk aandacht is voor het vaststellen van normen, erkennen leidinggevenden de noodzaak in de praktijk medewerkers aan te spreken wanneer de normen niet worden nageleefd,

53 Korpsbeschrijving 1998, p. 17.

54 CRvB 8 mei 2003, TAR 2003, 152.

ook om normen in het grijze gebied helder te krijgen. Een districtschef: "Iedereen weet dat je niet mag slapen tijdens de nachtdienst, maar als niemand daar wat van zegt, dan blijft het in stand. Als je de vraag stelt of iemand betaald wordt om daar te slapen dan zegt hij: nee." Sommige leidinggevenden geven blijk van een duidelijke visie op de rol die zij spelen in de handhaving van regels. Een districtschef koestert zijn strenge maar rechtvaardige aanpak. "Ik probeer eerlijk te zijn en dat betekent glashard als het nodig is. Op andere momenten moet je een arm om iemands schouder kunnen leggen. Ik heb ervaren dat slechte chefs maatjes zijn met hun mensen. Ik denk dat je in onervarenheid sneller iets met de mantel der liefde bedekt."

Leidinggevenden vinden het belangrijk alert te zijn op minder ernstige vormen van plichtsverzuim, omdat daarmee de ernstigere vormen kunnen worden voorkomen. Met name van teamchefs wordt verwacht dat zij signalen van dreigend plichtsverzuim of van normvervaging herkennen en deze in een vroeg stadium aan de kaak stellen, bijvoorbeeld door middel van een onderhoud met de betrokken medewerker. Zo voorkomen zij plichtsverzuim dat een formele reactie vergt. Een teamchef ziet het als zijn taak medewerkers duidelijk te maken dat gedrag kan leiden tot plichtsverzuim door de gevolgen die kunnen optreden, bijvoorbeeld als politiemensen te hard naar een melding rijden waardoor andere weggebruikers gevaar lopen. Wanneer iemand daadwerkelijk aangereden wordt, is er sprake van plichtsverzuim. In de fase daarvoor dienen medewerkers zich al bewust te zijn van het risico daarop. Een teamchef zegt zichzelf ook steeds alert te moeten houden. Zo ontving hij een mailtje met een afbeelding van een dikke dame met een te klein badpak aan. Zijn eerste reactie was dat het wel grappig was, maar daarna realiseerde hij zich dat dit niet toelaatbaar was en heeft hij het voorval in het team besproken.

Er wordt groot belang gehecht aan de beeldvorming van de politie, het gezicht naar de buitenwereld. Dit brengt met zich mee dat sommige leidinggevenden strenger de hand houden aan regels die de omgang met burgers normeren dan aan regels die de interne organisatie betreffen. Een teamchef zegt hierover: "Als het gaat om gedrag jegens de burger, ligt de regel heel strak. Als het gaat om overuren ligt dat toch wat anders. Ik heb wel eens gedacht: het zal wel niet helemaal volgens de regels zijn, maar ik kan het wel verdedigen."

Een teamchef: Onvoldoende functioneringsbegeleiding

"Functioneren van mensen wordt lang niet zorgvuldig genoeg begeleid. Als je onvoldoende functioneringsgesprekken hebt gedaan, of die onvoldoende hebt

vastgelegd, dan ga je onderuit bij de ambtenarenrechter. Ik heb daar een goede les in geleerd. Er worden vaak halve maatregelen genomen, terwijl je in een vroeg stadium direct moet begeleiden. De norm is dat je elk half jaar functioneringsgesprekken voert en daar moet je dingen ter sprake brengen."

Nieuwe openheid

De aandacht voor normen en interne normhandhaving heeft geleid tot een korpsbeleid van openheid over disciplinaire zaken. Teneinde te leren van fouten binnen de organisatie, wordt in de procedureregeling aanbevolen dat er over een disciplinair onderzoek, de uitkomsten en de eventueel genomen maatregelen interne voorlichting plaatsvindt. Op deze wijze moeten normen duidelijk worden, evenals de consequentie van overtreding daarvan. De zaak kan als casus in een teambespreking aan de orde komen. Als een onderzoek veel beroering teweeg brengt in een team, komt een lid van de korpsleiding om de gang van zaken toe te lichten.

Eén districtschef maakt alle vermoedens van plichtsverzuim bekend via de districtmail, met naam en toenaam van de betrokkene en de mededeling dat er een onderzoek wordt ingesteld. Een teamchef zegt hierover: "Wij moeten daar erg aan wennen. De betrokkene wordt dan toch al snel aan de schandpaal genageld, want binnen de politie is het altijd nog *not done* om fouten te maken. Het nieuwe beleid heeft het voordeel dat je geen verhalen hebt in de wandelgangen, maar het heeft het nadeel dat er al gepubliceerd wordt als er nog een onderzoek moet opstarten. Soms krijg je dan later te horen dat er toch niets aan de hand was. Ik hoor nu van collega's dat het iets te ver gaat, want mensen krijgen nu blijvend een naam. Maar ik vind het toch een stap vooruit, want voorheen had je veel rumoer in achterkamertjes en discussie in teams, waarbij mensen de naam wilden weten. Dat kostte veel energie." Ook klachten gelden als leermomenten. Een leidinggevende noemt de alertheid van burgers op de toelaatbaarheid van politieoptreden een stimulans voor politiemensen om goed werk te leveren. Ook wordt gezegd dat het niet makkelijk is plichtsverzuim aan de orde te stellen, omdat de rijen zich sluiten en de medewerkers een grote onderlinge loyaliteit aan de dag leggen.

Nieuwe regels en handhaving

In sommige gevallen gaan nieuwe regels en handhaving hand in hand. In het korps is het medewerkers sinds 2001 niet meer toegestaan meer dan 16 patronen bij zich te hebben. De korpschef heeft per brief laten weten dat het hebben van meer dan 16 patronen wordt gezien als overtreding van de Vuurwapenwet. Overtollige munitie is met de inwerkingtreding van deze

regeling ingenomen. Voorheen kregen medewerkers zonder problemen meer dan 16 patronen mee, wat controle op vuurwapengebruik moeilijk maakte. In één district leverde de inzamelingsactie meer dan vierduizend patronen op. Sommige maatregelen maken normovertredingen eenvoudigweg onmogelijk. Het kwijtschelden van verkeersbekeuringen behoort tot het verleden, omdat het met het nieuwe bekeuringssysteem onmogelijk is ze onderhands ongedaan te maken. Zelfs de overtredingen die zijn begaan in een politieauto moet de chauffeur zelf betalen als hij onvoldoende de noodzaak van zijn overtreding heeft kunnen rechtvaardigen.

Bevindingen

Het beleid ten aanzien van integriteit en interne normhandhaving richt zich voornamelijk op normdefiniëring op de werkvloer. Voor de handhaving van de vastgestelde normen is weinig aandacht, anders dan in de vorm van een disciplinaire procedureregeling. De rol van het tuchtrecht blijft dan ook onbelicht. Er bestaat geen probleemanalyse ten aanzien van het plichtsverzuim dat in het korps voorkomt. Wel blijkt uit stukken en uit de interviews met leidinggevenden dat leidinggevenden de behoudende cultuur ervaren als een barrière om het corrigerend vermogen van medewerkers onderling te bevorderen. Bovendien noemen leidinggevenden excessen van de heersende groepscultuur als vormen van plichtsverzuim waarmee zij meer dan incidenteel mee te maken krijgen, zoals een passieve werkhouding en problematische omgangsvormen.

6.5.2 Onderzoek en afdoening van plichtsverzuim

Intern onderzoek

De procedureregeling maakt onderscheid tussen oriënterend, disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. Het type bepaalt het verloop van het onderzoek en door wie het onderzoek wordt verricht. De procedureregeling roept grote onduidelijkheid op over de vraag wie tot welk onderzoek besluit. Zoveel mogelijk wordt de tekst van de procedureregeling weergegeven, eventueel voorzien van commentaar.

Het oriënterend onderzoek heeft tot doel een inschatting te maken of er sprake is van een verdenking van een strafbaar feit, een vermoeden van plichtsverzuim of een aanwijzing dat het algehele functioneren verbetering behoeft. Oriënterend onderzoek kan door de teamchef worden ingesteld, alvorens het gedrag aan de districtschef of de korpschef te melden. De

korpschef beslist of er vervolgonderzoek moet komen, in overleg met de hoofdofficier en de korpsbeheerder. Het oriënterend onderzoek wordt in de procedureregeling aangemerkt als een noodzakelijke stap alvorens ander onderzoek te kunnen opstarten. Leidinggevenden worden geacht de korpsleiding van al die gevallen van plichtsverzuim in kennis te stellen, die mogelijk kunnen leiden tot het opleggen van een sanctie.[55]

Over de vraag wie disciplinair onderzoek verricht, is de procedureregeling niet duidelijk. Zwaardere vormen van plichtsverzuim worden in beginsel door het Bio onderzocht. Onderzoek naar lichtere vormen van plichtsverzuim doet het onderdeel waar de betrokkene werkzaam is. De procedureregeling vermeldt dat niet op voorhand is aan te geven op grond van welke overwegingen de onderdeelschef het onderzoek uitbesteedt aan het Bio, maar dat veelal de ernst van de gevolgen bepalend zal zijn.[56] Overigens vermeldt de regeling tevens dat disciplinair onderzoek in principe niet door het onderdeel zelf wordt verricht en spreekt zichzelf hiermee tegen. In de praktijk blijkt de regel gehanteerd te worden dat nooit mensen van hetzelfde team intern onderzoek verrichten. Naast de interne onderzoeker kan de korpsleiding ook executieve kaderleden met recherche-ervaring het disciplinair onderzoek opdragen. Bij de aanvang van een disciplinair onderzoek wordt de betrokkene hiervan in kennis gesteld, zo blijkt uit de dossierstudie.

Wanneer lopende het onderzoek strafbare feiten worden geconstateerd, wordt de hoofdofficier van justitie hiervan in kennis gesteld zodat hij het onderzoek tot strafrechtelijk onderzoek kan omvormen. Hangende de beslissing van de hoofdofficier van justitie wordt het disciplinair onderzoek beëindigd. Verklaringen van de betrokkene afgelegd in een disciplinair onderzoek en interne rapportages met betrekking tot de zaak kunnen alleen met zijn toestemming een rol spelen in een strafrechtelijk onderzoek. Dit is van belang omdat hem tijdens een disciplinair verhoor geen zwijgrecht toekomt. Hij moet gevolg geven aan zijn interne verantwoordingsplicht jegens zijn werkgever.

Volgens de procedureregeling dient een betrokkene zowel in het oriënterende als in het disciplinaire onderzoek in de aanwezigheid van minimaal twee personen te worden gehoord. Voor het oriënterend onderzoek is dit een aanbeveling, voor het disciplinair onderzoek een verplichting. Aan het schenden van deze verplichting verbindt het korps echter geen consequen-

55 Aldus de plaatsvervangend korpschef in een gesprek.

56 Procedureregeling p. 27. Hier bepaalt de onderdeelschef dus wie het onderzoek verricht, terwijl de korpschef zou moeten beslissen of er disciplinair onderzoek plaatsvindt.

ties, zo blijkt uit de onderstaande casus. Verder vermeldt de regeling niets over disciplinaire onderzoeksmethoden.

De voorschriften in de procedureregeling zijn niet dwingend

Het voorschrift in de procedureregeling dat een betrokkene in aanwezigheid van twee personen moet worden gehoord, zou betekenen dat de interne onderzoeker zich altijd zou moeten laten bijstaan door een andere onderzoeker uit het korps. Dat dit niet is gebeurd, voert een raadsvrouw aan als onderdeel van haar kritiek op het feit dat de gehele disciplinaire procedure niet volgens de voorschriften is verlopen. De betrokkene is niet gehoord ten overstaan van twee personen, het rapport van het disciplinaire onderzoek heeft hij niet ingezien, de vereiste advisering door de onderdeelschef van de afdeling personeel en organisatie is achterwege gebleven en de betrokkene zou niet zijn ingelicht over verklaringen van anderen.

De reactie van het korps luidt dat 'het schematisch stappenoverzicht' in de procedureregeling bedoeld is als leidraad voor decentrale managers om geen elementaire zaken binnen de disciplinaire procedure te vergeten. De regeling heeft in die zin geen dwingend karakter.

Een strafrechtelijk onderzoek wordt volgens de procedureregeling ingesteld wanneer op grond van feiten en omstandigheden een redelijk vermoeden bestaat dat een ambtenaar een strafbaar feit heeft gepleegd of de niet-strafbaarheid van de ambtenaar onvoldoende vaststaat, dan wel indien onzekerheid bestaat of de politieambtenaar bij de vervulling van zijn taak als opsporingsambtenaar binnen de grenzen van zijn bevoegdheid is gebleven. De gronden waarop iemand als verdachte wordt aangemerkt, zijn hiermee ruimer geformuleerd dan in het Wetboek van Strafvordering. In de procedureregeling wordt de noodzaak genoemd van nader beleid ten aanzien van de uitvoering van strafrechtelijk onderzoek door het korps, aangezien dit altijd veel commotie oproept. Het OM bepaalt op grond van de inzetcriteria van de Rijksrecherche wie het strafrechtelijk onderzoek verricht.[57] Een leidinggevende vertelt dat onderzoek naar ontucht in principe voor rekening komt van de Rijksrecherche. Onderzoek naar geweldsgebruik doet het korps, wel na overleg met het OM. Voorbeelden van delicten waarnaar strafrechtelijk onderzoek gedaan kan worden, zijn: vermogensdelicten, geweldsdelicten, verkeersdelicten, bevoegdhedenoverschrijding.[58] De onderstaande casus illustreert dat er wel eens onduidelijkheid heeft bestaan over

57 De landelijke inzetprocedure van de Rijksrecherche is inmiddels gewijzigd.

58 Procedureregeling p. 26-27.

de vraag of Rijksrecherche-onderzoek is aangewezen. Inmiddels zijn de procedure tot Rijksrecherche-inzet gewijzigd, zie hiervoor paragraaf 4.3.2.

Rijksrecherche-onderzoek naar het lekken van informatie
RCID-informatie vermeldt dat meerdere bronnen aangeven dat een administratief politieambtenaar van het Justitieel Infocentrum iedere vrijdagmiddag in de kroeg zit en daar vrijuit over politiezaken praat. Hij zou ook over politiezaken in de kantine van de voetbalclub van zijn dochter praten. De hoofdofficier van justitie geeft op basis van deze informatie de Rijksrecherche opdracht onderzoek in te stellen. Uit aantekeningen in het dossier blijkt dat de aangewezen rijksrechercheur deze zaak geschikter acht voor een disciplinair onderzoek. De rijksrecherchechef wijst hem er echter op dat dit volgens de inzetcriteria een verplicht Rijksrecherche-onderzoek is.
Een rijksrechercheur post twee keer een vrijdagmiddag in het betreffende café, maar betrapt de ambtenaar niet op loslippigheid. In een verhoor zegt de ambtenaar alleen maar over dingen te praten die ook al in de krant hebben gestaan. Met een biertje op wordt hij wel eens openhartiger en denkt achteraf: dat had ik beter niet kunnen zeggen. Hij realiseert zich door het onderzoek wel dat hij beter moet opletten, maar hij verklaart ook: "Dat er echt over geheimhouding en integriteit is gesproken op het Justitieel Informatiecentrum kan ik mij niet herinneren."
De hoofdofficier van justitie stelt geen vervolging in. Het proces-verbaal wordt ter beschikking gesteld van de korpsleiding. De betrokkene is mondeling gewaarschuwd.

De procedureregeling vermeldt expliciet dat resultaten van strafrechtelijk onderzoek rechtstreeks aanleiding kunnen zijn tot het nemen van rechtspositionele besluiten. Een voorbeeld hiervan is de onderstaande casus. Vier keer per jaar vindt overleg plaats tussen het OM, de Rijksrecherche en de politie, waarin de behandeling van zaken wordt besproken en op elkaar afgestemd.

Samenloop van procedures, mishandeling in privé-tijd
Tegen een hoofdagent doet zijn (ex-)vriendin aangifte vanwege een poging tot doodslag en mishandeling. De hoofdagent ontkent de aantijgingen. Er wordt strafrechtelijk onderzoek ingesteld, waaruit blijkt dat de hoofdagent een pathologische relatie onderhield met zijn vriendin. Getuigen schetsen een beeld van een egoïstische en agressieve man. De voorwaarden tot schorsing van de voorlopige hechtenis heeft de hoofdagent opzettelijk geschonden, waardoor hij weer in voorlopige hechtenis wordt genomen.

> De korpschef laat in een brief aan de hoofdagent weten met een besluit over eventuele rechtspositionele gevolgen te wachten tot het oordeel van de rechtbank. De rechtbank verklaart het OM niet-ontvankelijk vanwege overschrijding van termijnen. In een gesprek zegt de korpschef de hoofdagent mishandeling te verwijten, of in ieder geval aantasting van de lichamelijke integriteit en het bewust overtreden van de schorsingsvoorwaarden van het OM. De korpschef zegt onvoorwaardelijk ontslag te hebben overwogen, maar omdat de hoofdagent een *first offender* is en op zijn staat van dienst niets is aan te merken, heeft hij besloten tot voorwaardelijk ontslag en overplaatsing. Hij acht voortzetting van de functie bij de aanhoudingseenheid waar de hoofdagent werkzaam was niet gewenst. De hoofdagent vindt de gevolgen disproportioneel. De korpschef uit zijn teleurstelling over het feit dat de hoofdagent de ernst van de situatie niet begrijpt. De overplaatsing wordt afgezwakt tot ontheffing van zijn taken bij de aanhoudingseenheid gedurende de proeftijd van twee jaar.

De beoordeling en afdoening van plichtsverzuim

Wanneer het onderzoeksrapport is afgerond en er eventueel advies is uitgebracht, krijgt de betrokkene alle op het onderzoek betrekking hebbende stukken in bezit. Pas daarna worden de stukken naar de korpschef gestuurd. Het voornemen tot het sanctiebesluit vermeldt de verweten gedragingen en de voorgenomen sanctie en eventuele maatregelen. De betrokkene krijgt de gelegenheid hierop zijn visie te geven dan wel verantwoording af te leggen. De korpschef bepaalt of de verantwoording mondeling of schriftelijk plaatsvindt, maar in de procedureregeling wordt aangeraden de verantwoording mondeling te laten plaatsvinden.[59] De korpschef voert dit gesprek zelf, in aanwezigheid van een beleidsmedewerker en/of de districtschef. In het definitieve besluit van de korpschef wordt doorgaans niet inhoudelijk op de verantwoording ingegaan, maar wordt volstaan met de passage: 'Uw verantwoording heeft geen verandering in mijn zienswijze gebracht.' Formeel zijn de besluiten tot het nemen van andere sancties dan schorsing en ontslag gemandateerd aan de korpschef.

De procedureregeling stelt dat het besluit tot het al dan niet opleggen van een disciplinaire straf wordt genomen door de korpschef. Dit zou betekenen dat de korpsbeheerder een ondergeschikte rol speelt in het besluitvormingsproces, terwijl wettelijk de bevoegdheid tot het nemen van de sanctiebesluiten van ontslag en schorsing bij hem berusten. Het betreft hier echter een ongelukkige formulering, want in de praktijk is het tegen-

59 Procedureregeling p. 11.

overgestelde waar. De korpsbeheerder toont zich inhoudelijk zeer betrokken bij disciplinaire sanctiebesluiten. Zijn betrokkenheid komt concreet tot uiting in het feit dat het verantwoordingsgesprek ex artikel 79 Barp plaatsvindt ten overstaan van de korpschef en de korpsbeheerder in eigen persoon kennis neemt van de mondelinge zienswijze ex artikel 4:8 Awb. Anders dan in hoofdstuk 4 werd aangenomen, vallen deze gebeurtenissen in dit korps dus niet samen. Het komt voor dat de korpsbeheerder op basis van de verslaglegging van het interne onderzoek nog nadere onderzoeksvragen heeft of op basis van de zienswijze komt tot het voorstel van een ander sanctiebesluit. Het sanctiebesluit komt pas tot stand na advisering door de onderdeelschef en de dienst personeel en organisatie,[60] dit is feitelijk de korpsjurist.

De procedureregeling vermeldt dat op "feiten van geringe aard, waarvan op voorhand vaststaat dat deze in direct verband staan met geschiktheid/bekwaamheid" functioneringsbegeleiding volgt, wat bestaat uit een proces van functioneringsgesprekken en beoordelingen. Een teamchef kan zelfstandig beslissen tot functioneringsbegeleiding, zonder consultatie van de districtschef.

De procedureregeling noemt de volgende factoren die relevant zijn bij de beoordeling van de ernst van het plichtsverzuim:

- ernst van de gevolgen,
- wie is benadeeld door het plichtsverzuim: personen jegens wie de politieambtenaar verantwoordelijkheid draagt of de organisatie of een collega,
- recidive,
- persoonlijke omstandigheden,
- werkomstandigheden.

Uit de bespreking van casuïstiek in de interviews blijkt dat de leidinggevenden in geval van onrechtmatig geweld tegen een arrestant niet het letsel van de arrestant, dus de ernst van de gevolgen, maar de aard van de gedraging zelf van belang vinden. Alle leidinggevenden zijn het erover eens dat voor de beoordeling van een concreet geval van plichtsverzuim persoonlijke sympathieën geen rol mogen spelen, evenmin als het overige functioneren van de betrokkene. Een teamchef geeft echter wel aan dat de beeldvorming vooraf altijd gekleurd is en de beoordeling van het plichtsverzuim mede

60 Volgens een passage op p. 12 zouden dit onverplichte adviezen zijn.

bepaalt. Uit de interviews blijkt verder dat de houding van de betrokkene van groot belang is voor het verloop van de zaak en de afdoening daarvan. Als hij geneigd is zijn fout toe te geven, dan kan hij op clementie rekenen. Maar blijft hij, ondanks bewijs, ontkennen of miskent hij de ernst van de zaak, dan wordt hem het plichtsverzuim des te zwaarder aangerekend.

De invloed van werkdruk zou volgens de leidinggevenden niet zover gaan dat zij een geval van plichtsverzuim in het geheel negeren. Zij zeggen in staat te zijn hun werk zo te organiseren dat het plichtsverzuim op een zorgvuldige manier wordt onderzocht en afgehandeld. Ook een personeelstekort mag de uitkomst van de beoordeling van het plichtsverzuim niet beïnvloeden. Toch geeft een districtschef toe: "Je hebt natuurlijk functies waar je heel moeilijk zonder kunt, dan wordt het wel een dilemma."

Alle leidinggevenden zijn het erover eens dat het geen zin heeft te proberen een geval van plichtsverzuim te verbloemen, omdat het binnen korte tijd in het hele korps bekend is. Wanneer meerdere medewerkers betrokken zijn bij het plichtsverzuim, vindt een teamchef dit reden om teamgesprekken te houden, om erachter te komen hoe de anderen over het geval denken. Opvallend verschil in afdoening van een fictief geval van geweldsgebruik jegens een geboeide arrestant en een fictief geval van verduistering van in bewaring genomen geld, is dat in het eerste geval de leidinggevenden de zaak intern afhandelen, terwijl zij het tweede geval melden aan het OM of hiervan aangifte doen, dan wel de inzet van de RR verzoeken. Belangrijk is dat bij het geweldsgebruik volgens de leidinggevenden emotie meespeelt. Daarom ligt de zaak "genuanceerd": "Een politieambtenaar mag zich een keer vergissen."

Dilemma's bij toepassen tuchtrecht

Juist omdat intern onderzoek diepe indruk maakt op zowel de betrokkene als zijn collega's, is het van groot belang dat dit correct verloopt. Er bestaat bij de geïnterviewde leidinggevenden echter enige onvrede over het verloop van intern onderzoek. Meerderen vinden de duur van het intern onderzoek te lang.[61] Dit maakt hun positie als leidinggevende problematisch, aangezien zij met hun oordeel over de gedraging in kwestie moeten wachten op de bevindingen van het onderzoek. Als op grond van het onderzoek zou blijken dat het optreden niet deugde, moet de leidinggevende misschien alsnog maatregelen nemen. Een teamchef zegt lopende het onderzoek een voorlopig oordeel te geven op grond van de informatie die hem op dat

61 Voor het in 2003 vernieuwde Bio is de doorlooptijd van disciplinair onderzoeken een belangrijk aandachtspunt.

moment ter beschikking staat. Hij vraagt zich af waarom in de klachtenprocedure wel, maar in de disciplinaire procedure geen termijnen worden gehanteerd. Daarnaast bestaan bezwaren tegen de onduidelijke rechtspositie van de betrokkene. Dezelfde teamchef zegt om deze reden voorkeur te geven aan een strafrechtelijk onderzoek, bij voorkeur door de RR. Hij wijst erop dat er vanwege de lange doorlooptijd en de onduidelijke rechtspositie van de betrokkene wantrouwen bestaat onder medewerkers ten opzichte van intern onderzoek.

Een wijkteamchef: Een evenwichtige beoordeling vergt afstand

"Een arrestant, verdachte van inbraak en onder invloed van drugs en pillen, wordt geboeid. Op straat laat hij een pakje sigaretten vallen. Een collega pakt dat op en krijgt op dat moment een kopstoot van de arrestant. Op het bureau verzet de arrestant zich. Terwijl drie collega's hem vast hebben, schopt hij een collega tegen de schenen. Die collega haalt vervolgens uit, tot bloedens toe: de lip is kapot. Slaan in het gezicht is niet netjes, heeft geen effect en je raakt vaak zelf gewond. Ik krijg een geweldsrapportje over de klap en dat de man geen aangifte heeft gedaan. Of iemand aangifte doet, maakt wel uit. Als er een aangifte ligt, pak je het meteen op. De conclusie van de chef was dat rechtmatig is opgetreden. Dat is volgens mij geen professioneel gedrag, dus die collega moet opdraven. Ze hebben hem blijkbaar niet goed vastgehouden. De slaande collega moet inzien dat dit gedrag niet kan. Ik snapte wel dat het een reactie was op een pijnprikkel. De chef gaf mij naderhand wel gelijk. Maar hij stond er zelf tussen, dan is het lastig daar een eigen standpunt in te hebben."

De leidinggevenden zijn van mening dat politieambtenaren een goede rechtspositie hebben. Er is een hoge graad van vakbondslidmaatschap. Een teamchef verwacht dat er bij de politie minder mensen ontslagen worden dan in het bedrijfsleven. Het vergt veel documentatie om van iemand af te komen, maar tegelijkertijd vindt de teamchef dat er binnen zijn team geen mensen zijn bij wie een verbeterslag niet meer mogelijk is. In één geval was hij van mening dat een medewerker maar beter kon vertrekken. Hij functioneerde al niet best en bleef een keer onaangekondigd weg tijdens de nachtdienst. Ook al lag er een heel dossier, toch kreeg de medewerker nog allerlei kansen. Een juridische procedure ontmoedigt volgens de leidinggevenden evenwel niet om een zaak aanhangig te maken.

De plaatsvervangend korpschef, die mede een stem heeft in de beslissing over de afdoening van een geval van plichtsverzuim, vindt de tuchtrechtelijke sancties niet adequaat. De tijdsancties en de salarissancties acht hij niet adequaat: "Een medewerker heeft een bepaalde hoeveelheid dagen

vakantie nodig om uitgerust op zijn werk te verschijnen. Daar wil ik niet aan komen. Ik vind het ook niet terecht om aan het salaris van een medewerker te zitten, omdat ook anderen die daarvan afhankelijk zijn de dupe worden. Ik vind het belangrijk dat er een relatie aanwezig is tussen het plichtsverzuim en de sanctie." De vraag of op plichtsverzuim ontslag moet volgen, ervaart hij als een dilemma, zeker wanneer het gaat om een goed politieman. De belangen van personeelszorg en integriteit conflicteren op zo'n moment. "Een tuchtrechtelijke sanctie moet een heilzame werking hebben. Als het dat niet heeft, dan moet ontslag volgen."

Bevindingen

De procedureregeling biedt enig houvast bij het verloop van de disciplinaire procedure en samenloop hiervan met een strafrechtelijke procedure. Tegelijkertijd laat de procedureregeling nog veel onduidelijkheid bestaan over wie er beslist over het instellen van een disciplinair onderzoek en op basis van welke wegingsfactoren. Evenmin bevat de procedureregeling beleid dat bepaalt hoe de disciplinaire sanctioneringsbevoegdheid van de korpsbeheerder moet worden aangewend. Dit is ook niet in andere schriftelijke stukken te vinden.

Leidinggevenden kennen voor hun reactie op een normovertreding de aard van de gedraging het grootste gewicht toe. Minder belangrijk is de ernst van de gevolgen. Plichtsverzuim in de functie-uitoefening dat is begaan onder invloed van emotie en in een snelle opeenvolging van gebeurtenissen waarin de politieambtenaar in fracties van seconden zijn handelwijze heeft moeten bepalen, kan rekenen op een begripvolle houding. Daarom zal disproportioneel geweld jegens een geboeide arrestant eerder intern worden afgehandeld, terwijl een geval van diefstal van in bewaring genomen geld aan het OM wordt gemeld.

6.5.3 Het functioneren van het tuchtrecht volgens de medewerkers

Er is een enquête gehouden onder politiefunctionarissen die werkzaam zijn in de basispolitiezorg. In korps Noord- en Oost-Gelderland was de respons 43 procent. De enquêtes zijn verspreid in drie districten, waaronder een stadsdistrict en twee landelijker gelegen districten. Meer gegevens over de respondenten staan in bijlage 4. Deze paragraaf vermeldt de bevindingen ten aanzien van de antwoorden over het functioneren van het tuchtrecht.

Normatieve onzekerheid

Vrijwel alle respondenten is het voldoende duidelijk wat hen als politiefunctionaris tijdens de functie-uitoefening is toegestaan. Ruim zes op de tien respondenten onderschrijven de stelling (grotendeels) dat de direct leidinggevenden duidelijke instructies en aanwijzingen geven over de uitoefening van de politiefunctie. Meer dan acht op de tien verklaren dat het hen duidelijk is met welk gedrag een disciplinaire sanctie of een maatregel geriskeerd wordt. Acht op de tien respondenten onderschrijven de stelling *niet* dat er binnen het team regelmatig verschil van mening bestaat over wat tijdens de functie-uitoefening wel en niet is toegestaan.

Er blijkt dus bij een meerderheid van de respondenten geen sprake te zijn van normatieve onzekerheid. Tegelijkertijd kent een deel van de respondenten wel normatieve onzekerheid, zo blijkt ook uit bovenstaande gegevens. Op specifieke onderwerpen geven de respondenten eveneens aan dat de normen duidelijker zouden moeten zijn. Dit geldt met name ten aanzien van het aannemen van attenties en cadeautjes (38% van de respondenten), nevenactiviteiten (38%) en de werkhouding (35%). Het aannemen van attenties en cadeautjes is een onderwerp bij uitstek waarvan normering aan de medewerkers zelf wordt overgelaten. Het feit dat meer dan een derde van de respondenten de normen op dit terrein onduidelijk vindt, geeft te denken over de resultaten van de gehouden dilemmabesprekingen binnen de teams. Op het gebied van nevenactiviteiten heeft het korps een actief meldings- en goedkeuringsbeleid gevoerd. Kennelijk zijn deze regels nog niet tot de werkvloer doorgedrongen. Dat tevens de werkhouding door ruim een derde van de respondenten wordt genoemd, betekent dat de aandacht die hiervoor in het korps bestaat inderdaad gewenst is.

In mindere mate is behoefte aan duidelijker normen op het gebied van de eisen die in de privé-sfeer aan een politieambtenaar worden gesteld (27%), opsporingsmethoden (26%), het gebruik van bedrijfsmiddelen (24%), het verstrekken van vertrouwelijke informatie in de functie-uitoefening (22%) en het bewaren van het vuurwapen (21%). Het minst is er behoefte aan een duidelijker normering van omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's (8%), het aangaan van privé-krediet (6%) en vuurwapengebruik (5%).

Normovertredingen

In de enquête is gevraagd hoe vaak de respondenten de afgelopen twee jaar binnen het team normovertredingen in verband met bepaalde onderwerpen hebben meegemaakt. Tabel 6.9 geeft hiervan de resultaten weer. Het percentage in de kolom 'één of enkele keren per maand/week' heeft voornamelijk betrekking op maandelijkse en in veel mindere mate op wekelijkse ervarin-

gen. Waar het relevant is onderscheid te maken tussen maand en week, zal dit in de tekst worden gedaan. De resultaten zijn niet te herleiden tot aantallen voorvallen, omdat één voorval van plichtsverzuim door verschillende respondenten kan zijn gerapporteerd.

De respondenten hebben het meest te maken gehad met plichtsverzuim dat zich binnen de organisatie afspeelde: een tekortschietende werkhouding, misbruik van bedrijfsmiddelen en slordig omgaan met in beslag genomen goederen staan in de top vier, samen met ongewenste omgangsvormen jegens burgers. Een tekortschietende werkhouding werd het meest genoemd: tien procent van de respondenten zegt dit een of enkele keren per week meegemaakt te hebben. Slechts 14 procent van de respondenten heeft dit de afgelopen twee jaar nooit in het team meegemaakt. Het aannemen van attenties of cadeautjes behoort allerminst tot het verleden: 41 procent zegt dit enkele keren per jaar of vaker te hebben meegemaakt.

Ten aanzien van onrechtmatig vuurwapengebruik en dubieuze contacten met het criminele milieu hebben de minste respondenten aangegeven dit te hebben meegemaakt. Dubieuze contacten met het criminele milieu spelen zich per definitie in het verborgene af, waardoor maar weinig collega's hiervan weet hebben. De acht procent respondenten die onrechtmatig vuurwapengebruik één of enkele keren per jaar hebben meegemaakt, kan veel worden genoemd gezien de ernst van het plichtsverzuim. Hetzelfde geldt voor de 20 procent die onvolledige of onjuiste verslaglegging in proces-verbaal en de 24 procent die onrechtmatige opsporingsmethoden hebben meegemaakt, aangezien het hier gaat om de kern van de politiebevoegdheden. Onvolledige of onjuiste verslaglegging in proces-verbaal kan zowel betrekking hebben op slordigheid of onzorgvuldigheid als op het opzettelijk verdraaien van de werkelijkheid. Bij de onrechtmatige opsporingsmethoden moet gedacht worden aan binnentreden zonder last, fouillering zonder rechtmatige grond,[62] 'informele sancties',[63] zoals het te lang vasthouden van een verdachte op het bureau. Aangezien de enquête is afgenomen onder medewerkers van de basispolitiezorg is het uitgesloten dat het hierbij gaat om opsporingsmethoden die worden ingezet tegen de georganiseerde misdaad.

62 Van der Torre 1998, p. 70.

63 Van der Torre 1999.

Tabel 6.9 Normovertredingen meegemaakt in de afgelopen twee jaar binnen het team, gerangschikt naar 'zelden/nooit' (percentages, N=250)

Normovertredingen	*Hoe vaak meegemaakt? % respondenten*			*totaal %*
	zelden/nooit	*één/enkele keren per jaar*	*één/enkele keren per maand/ week*	
werkhouding: gebrek aan inzet	14	38	48	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	37	52	11	100
misbruik van bedrijfsmiddelen	44	46	10	100
slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen	48	44	8	100
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	52	39	9	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	58	33	9	100
het aannemen van attenties en cadeautjes	59	37	4	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	64	34	2	100
onjuist invullen van declaraties of werktijden	69	24	7	100
vertellen van vertrouwelijke informatie in de privé-sfeer	72	22	6	100
onrechtmatig geweldsgebruik tijdens de openbare ordehandhaving	73	26	1	100
onrechtmatige opsporingsmethoden	76	22	2	100
ongewenste omgangsvormen jegens allochtone collega's	77	17	6	100
normovertredingen in de privé-sfeer	78	20	2	100
onvolledige of onjuiste verslaglegging in proces-verbaal	80	17	3	100
het niet melden van geweldsgebruik aan een meerdere	86	13	1	100
interne diefstal	87	13	0	100
onrechtmatig vuurwapengebruik	92	8	0	100
dubieuze contacten met crimineel milieu	92	8	0	100

Hoe reageren medewerkers op plichtsverzuim van collega's?

Melden aan de chef

De respondenten ervaren in de reactie die zij van hun leidinggevende verwachten geen beletsel om plichtsverzuim van een collega te melden. Bijna alle respondenten (92%) herkennen zich in de uitspraak dat de direct leidinggevende serieus ingaat op een melding van plichtsverzuim. Vier op de tien respondenten (41%) zeggen de afgelopen twee jaar ook daadwerkelijk plichtsverzuim van een collega te hebben gemeld aan een leidinggevende. De meldingen gingen in de eerste plaats om een gebrekkige werkhouding van collega's, gevolgd door ongewenste omgangsvormen jegens burgers en omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's.

Bijna de helft van de respondenten (46%) gaf aan plichtsverzuim dat zij de laatste twee jaren hadden meegemaakt niet aan de leidinggevende te hebben gemeld. De helft van de niet-melders, 55 respondenten, gaf hiervoor een reden. De belangrijkste reden voor het niet melden van plichtsverzuim is dat de medewerker tot tevredenheid met de betrokkene heeft gesproken. De tweede belangrijkste reden is dat de respondent er geen vertrouwen in heeft dat de leidinggevende er iets mee doet. Enkelen zien het niet als hun verantwoordelijkheid of zijn bang als verrader te boek te staan. Ook is een enkeling bang voor de consequenties voor de betrokkene.[64]

Lang niet alle respondenten die hadden verklaard bepaalde vormen van plichtsverzuim te hebben meegemaakt, hebben ook aangegeven of zij dit aan een leidinggevende hebben gemeld of niet. Daarom zijn de cijfers van tabel 6.10 moeilijk te interpreteren. Wel duiden zij op een relatief grote meldingsbereidheid ten aanzien van gebrek aan inzet.

Tabel 6.10 Plichtsverzuim (niet) gemeld aan leidinggevende (percentages, N=250)

Plichtsverzuim	*wel meegemaakt %*			*niet mee-gemaakt %*	*totaal %*
	wel gemeld	*niet gemeld*	*melden niet ingevuld*		
werkhouding: gebrek aan inzet	31	30	25	14	100%
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	8	12	43	37	100%

64 Citaat enquête: "Mijn teamchef rent onmiddellijk met prioriteit 1 naar de districtschef. Teamchef en districtschef gaan er enorm formeel mee om, om vooral maar niet de indruk te wekken iets in de doofpot te willen stoppen."

Plichtsverzuim	*wel meegemaakt %*			*niet mee-gemaakt %*	*totaal %*
	wel gemeld	*niet gemeld*	*melden niet ingevuld*		
misbruik bedrijfsmiddelen	6	13	37	44	100%
slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen	4	8	40	48	100%
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	2	2	44	52	100%
omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	8	10	24	58	100%

Collega aanspreken

Niettegenstaande het gegeven dat het management van het korps zich zorgen maakt over de bereidheid van medewerkers om onderling kritiek te uiten en dilemma's te bespreken, vindt een grote meerderheid van de geënquêteerde medewerkers (89%) dat er binnen het team voldoende openheid is om een collega aan te spreken op zijn of haar handelwijze. De medewerkers ervaren de cultuur dus niet zo gesloten als hun leidinggevenden dat doen. Tegelijkertijd vinden ruim vier op de tien respondenten (43%) dat plichtsverzuim door collega's onderling makkelijk wordt goedgepraat. Op de vraag of de respondenten de afgelopen twee jaar een collega hebben aangesproken op plichtsverzuim, antwoordde bijna twee derde (64 %) positief. In de meeste gevallen was dit vanwege onvrede met diens werkhouding. Verder corrigeerden de respondenten hun collega vanwege ongewenste omgangsvormen jegens burgers, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's, slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen, onjuist invullen van declaraties of werktijden, onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten, het aannemen van attenties en cadeautjes en onjuiste of onvolledige verslaglegging in proces-verbaal.

Keerzijde hiervan is dat 39 procent van de respondenten verklaarde de afgelopen twee jaar plichtsverzuim van een collega te hebben meegemaakt, zonder hem hierop te hebben aangesproken. Ook het negeren betrof in de meeste gevallen de tekortschietende werkhouding van een collega, gevolgd door misbruik van bedrijfsmiddelen, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's en het onjuist invullen van declaraties of werktijden. Tabel 6.11 vermeldt deze gegevens voor de zes meest meegemaakte vormen van plichtsverzuim. Op de vraag waarom zij hun collega niet op zijn gedrag hebben aangesproken, gaven 52 respondenten antwoord. De belangrijkste

reden is dat de respondent het niet als zijn taak ziet om een collega aan te spreken, maar zijn collega zelf verantwoordelijk acht. Andere belangrijke redenen zijn dat het als een taak wordt gezien van leidinggevenden die op de hoogte zijn van het gedrag om iets te ondernemen, dat de collega reeds van de kritiek op de hoogte is en dat het plichtsverzuim niet concreet genoeg was of pas later bleek.

Als de gegevens over het al dan niet aanspreken van een collega ten aanzien van specifieke vormen van plichtsverzuim worden gerelateerd aan de respondenten die plichtsverzuim hebben meegemaakt, blijkt dat er sprake is van een belangrijke onderrapportage. Tabel 6.11 laat dit zien. Lang niet alle respondenten die plichtsverzuim hebben meegemaakt, hebben ook aangegeven of zij hun collega hierop hebben aangesproken.

Tabel 6.11 Collega (niet) aangesproken op plichtsverzuim (percentages, N=250)

Plichtsverzuim	*wel meegemaakt %*			*niet meegemaakt %*	*totaal %*
	aangesproken	*niet aangesproken*	*aanspreken niet ingevuld*		
werkhouding: gebrek aan inzet	47	31	8	14	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	23	8	32	37	100
misbruik bedrijfsmiddelen	14	11	31	44	100
slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen	15	6	31	48	100
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	5	3	40	52	100
omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	16	9	17	58	100

Draagvlak voor het tuchtrecht

In de enquête is gevraagd of het goed is dat er tuchtrecht voor de politie bestaat. Hierop gaf driekwart van de respondenten een positief antwoord en vier procent antwoordde in negatieve zin (niet ingevuld: 21%). Van de 202 medewerkers die het goed vinden dat er tuchtrecht voor de politie bestaat, gaven 176 respondenten (87%) hiervoor een reden. Uit de antwoorden spreekt een groot verantwoordelijkheidsbesef vanwege de speciale positie die de politie in de maatschappij en in het rechtsbestel inneemt. Als belangrijkste reden komt naar voren dat respondenten vinden dat op een regel-

overtreding correctie moet volgen, om grenzen en normen duidelijk te maken en als waarborg voor een integere politie (40% van de redenen). Een derde van de redenen luidt dat het tuchtrecht gerechtvaardigd wordt door de voorbeeldfunctie en de speciale bevoegdheden waarover de politie beschikt, zoals het geweldsmonopolie. Daarom mogen er extra hoge eisen aan de betrouwbaarheid van politieambtenaren worden gesteld. In bijna 15 procent van de redenen wordt erop gewezen dat politiemensen ook 'gewoon' mensen zijn, voor wie het tuchtrecht een stok achter de deur vormt voor goed gedrag. Vijf procent van de redenen luidt dat het tuchtrecht een waardevolle aanvulling vormt op het strafrecht, zodat regelovertredingen intern worden gesanctioneerd. Vier respondenten vinden het goed dat er tuchtrecht is, mits het gaat om eenvoudige zaken en degenen die het toepassen oog hebben voor de praktijk (anders: 7%).

Dat een disciplinaire zaak een leereffect teweegbrengt, wordt door 85 procent van de geënquêteerde medewerkers onderschreven. Tegelijkertijd vindt ruim een derde (37%) dat een disciplinaire zaak de verhouding tussen leidinggevenden en uitvoerenden verziekt. Bijna de helft (46%) onderschrijft de uitspraak dat een inspecteur minder kans loopt op terechtwijzing voor dezelfde gedraging dan een agent of hoofdagent. Een aanzienlijk aantal respondenten is dus van mening dat met twee maten wordt gemeten binnen het korps.

Mening over reacties op plichtsverzuim binnen het team

Omdat disciplinaire sancties worden toegepast door het bevoegd gezag, nadat een zaak aan de orde is gesteld door (direct) leidinggevenden, is de vraag van belang of medewerkers vertrouwen hebben in het oordeelsvermogen van hun leidinggevenden inzake morele kwesties. Uit de medewerkersenquête blijkt dat de overgrote meerderheid (78%) van de respondenten leidinggevenden in het algemeen positief waarderen als het gaat om hun kennis van morele dilemma's op de werkvloer. Bijna negen op de tien respondenten (88%) vinden dat hun direct leidinggevenden een duidelijk en afgewogen oordeel hebben over de correctheid van politieoptreden. Een overgrote meerderheid (86%) vindt verder dat de teamchef een (redelijk) realistisch beeld heeft van hetgeen zich afspeelt op de werkvloer. Slechts de helft van de respondenten (50%) vindt hetzelfde van de districtschef. Ruim driekwart van de respondenten (78%) vindt dat leidinggevenden van het team voldoende inspanningen leveren om plichtsverzuim te voorkomen, terwijl iets meer dan de helft (52%) hetzelfde zegt over leidinggevenden op districtsniveau.

Het verschil in waardering tussen de teamchef en de districtschef kan toegeschreven worden aan het verschil in afstand tussen de chefs en de uitvoerende medewerkers. De medewerkers hebben minder direct contact met de districtschef en kennen zijn denkwereld minder goed dan die van de eigen teamchef. Wel maakt dit gegeven duidelijk dat een grotere betrokkenheid van de teamchef bij de benadering van (vermoedens van) plichtsverzuim het draagvlak van het tuchtrecht onder medewerkers kan doen toenemen.

Een grote minderheid van de respondenten (44%) meent dat plichtsverzuim soms oogluikend wordt toegestaan in het belang van de werksfeer. Evenveel respondenten menen dat plichtsverzuim soms oogluikend wordt toegestaan als het resultaat van het totale optreden maar goed is. Tabel 6.12 geeft weer hoe medewerkers de reacties binnen het team op plichtsverzuim met betrekking tot verschillende onderwerpen waarderen: te streng, correct of niet streng genoeg. Ten aanzien van sommige onderwerpen heeft een deel van de respondenten niets ingevuld. Dit percentage is vermeld in de laatste kolom. Vermoedelijk is de reden hiervan dat zij geen ervaring hebben met het desbetreffende onderwerp.

Uit tabel 6.12 blijkt dat medewerkers over het geheel gesproken vinden dat er binnen het team correct wordt gereageerd op plichtsverzuim. De afhandeling van onvoldoende inzet in de werkhouding daargelaten, vindt 65 procent van de respondenten of meer de reactie correct. Ten aanzien van meerdere onderwerpen vinden de respondenten dat de benadering van leidinggevenden niet streng genoeg is. In de eerste plaats geldt dit voor de gebrekkige werkhouding: 63 procent is van mening dat het optreden strenger zou moeten zijn, terwijl ruim een derde de reactie hierop correct vindt. Op afstand volgen drie onderwerpen waarop volgens een aanzienlijk deel van de respondenten niet streng genoeg wordt gereageerd: misbruik van bedrijfsmiddelen, slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen en onjuist invullen van declaraties of werktijden. Alleen ten aanzien van het aannemen van attenties of cadeautjes vindt een klein deel (7%) de reactie te streng.

Tabel 6.12 De waardering door medewerkers van de reactie binnen het team op de tien meest voorkomende vormen van plichtsverzuim (percentages, N=250)

Plichtsverzuim	*te streng*	*correct*	*niet streng genoeg*	*vraag niet beant-woord*	*totaal*
werkhouding: gebrek aan inzet	1	35	63	1	100
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	1	76	18	5	100
misbruik van bedrijfsmiddelen	1	65	28	6	100
slordig omgaan met in beslag genomen of gevonden goederen	–	75	23	2	100
informeel verstrekken vertrouwelijke informatie in functie	1	81	9	9	100
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	3	75	16	6	100
het aannemen van attenties en cadeautjes	7	85	6	2	100
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	2	81	10	7	100
onjuist invullen van declaraties of werktijden	1	70	22	7	100
vertellen van vertrouwelijke informatie in de privé-sfeer	1	77	11	11	100

Bevindingen

De enquêtegegevens vormen een indicatie dat de normovertreding die het meest plaatsvindt bestaat uit het vertonen van een gebrekkige werkhouding. Op dat punt komen de ervaringen van medewerkers en leidinggevenden met elkaar overeen. Op de tweede, derde en vierde plaats van door medewerkers meegemaakte normovertredingen staan ongewenste omgangsvormen jegens burgers, misbruik van bedrijfsmiddelen en slordig omgaan met in beslag genomen goederen.

Hoewel leidinggevenden menen dat er een gesloten cultuur heerst binnen het korps die onderlinge kritiek bemoeilijkt, blijkt dat medewerkers zelf ervaren dat er voldoende openheid is om een collega aan te spreken op zijn gedrag. Twee derde van de respondenten gaf aan de laatste twee jaar iemand op zijn gedrag te hebben aangesproken. In dat opzicht lijkt het beleid van het korps om medewerkers aan te sporen elkaar te corrigeren,

geslaagd. De bereidheid tot aanspreken is vooral groot ten aanzien van ongewenste omgangsvormen jegens burgers en gebrek aan inzet. Maar ook hebben de respondenten vertrouwen in de reactie van hun leidinggevende als zij plichtsverzuim van een collega melden. Vier van de tien respondenten zeiden de laatste twee jaar plichtsverzuim van een collega te hebben gemeld aan een leidinggevende. Er is zeker sprake van draagvlak voor het tuchtrecht, zij het dat bij de toepassing ervan volgens bijna de helft van de respondenten met twee maten wordt gemeten als het gaat om de rang van de betrokkene.

Gevraagd naar de reacties van leidinggevenden op plichtsverzuim, melden de medewerkers dat er voornamelijk ten aanzien van een gebrekkige werkhouding niet streng genoeg wordt opgetreden. Daarnaast zouden ook misbruik van bedrijfsmiddelen en onjuist invullen van declaraties strenger moeten worden aangepakt.

6.5.4 Afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2003

Deze paragraaf bevat een beschrijving van de wijze waarop plichtsverzuim in de jaren 1999-2000 en 2002-2003 is afgedaan. Over 2001 waren geen gegevens beschikbaar. De informatie over de jaren 1999-2000 is verkregen door middel van dossieronderzoek. Over de periode 2002-2003 is gebruik gemaakt van de jaarverslagen van de korpsjurist. Alleen over de jaren 1999-2000 is casuïstiek aanwezig. De gegevens over de aantallen en typen intern onderzoek met betrekking tot 1999-2000 staan in bijlage 4. Wat betreft de interne onderzoeken is alleen over 2003 informatie beschikbaar, die eveneens in bijlage 4 wordt vermeld. Alleen de interne onderzoeken die zijn verricht in opdracht van de korpsleiding zijn geregistreerd. Oriënterende onderzoeken door teamchefs en informele afdoeningen van plichtsverzuim, zonder dat een onderzoek in opdracht van de korpschef heeft plaatsgevonden, zijn dus niet terug te vinden in de registraties van het Bio of in die van de korpsjurist.

Informele afdoening van plichtsverzuim

Teamchefs bepalen voor een belangrijk deel of een vermoeden van plichtsverzuim leidt tot een intern onderzoek. Zij kunnen vermoedens van plichtsverzuim naast zich neerleggen of zelf afdoen met een gesprek met de betrokkene of met functioneringsbegeleiding. Ook kunnen zij ervoor kiezen het vermoeden van plichtsverzuim aan hogere leidinggevenden te melden, die mogelijk besluiten tot het instellen van een intern onderzoek. De geïn-

terviewde teamchefs zijn nog maar weinig plichtsverzuim tegengekomen dat zij ernstig genoeg vonden om te melden aan een districtschef. Een teamchef heeft jaren geleden aan zijn districtschef doorgegeven dat een medewerker transactiegeld had verstopt in zijn kleding. De andere teamchef heeft een keer doorgegeven dat een medewerker in privé-tijd hout had gestolen. Disproportioneel geweldsgebruik, slechte processen-verbaal en onheuse bejegening van het publiek schaart hij niet onder plichtsverzuim. Onenigheid tussen medewerkers onderling handelen de teamchefs zelf af, zonder de districtschef daarvan op de hoogte te stellen. Een teamchef beslist zelf of een medewerker een functioneringstraject ingaat en hoeft ook daarover zijn districtschef niet in te lichten. De meeste klachten van burgers bespreken de teamchefs wel met de districtschef. In het kader van de korpsaudit die in 2002 plaatsvond wordt daarover opgemerkt: "én leiding én medewerkers zijn erg 'lief' voor elkaar. Eerlijkheid, duidelijkheid en aanspreken op resultaten komt de organisatie ten goede."[65]

Een districtschef zegt dat hij niet weet op grond van welke overwegingen teamchefs beslissen iets door te geven of het zelf af te doen. Hij hoort ook wel eens iets achteraf. De districtschefs zeggen de korpsleiding van vrijwel alle signalen van plichtsverzuim in kennis te stellen, ook als zij voornemens zijn slechts een waarschuwing te geven. Zij willen de korpsleiding in de gelegenheid stellen te reageren. Soms wordt ook casuïstiek voorgelegd tijdens een overleg met andere onderdeelschefs en de korpsleiding.

Rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim

In 1999-2000 is ten aanzien van 26 betrokkenen plichtsverzuim en/of een strafbaar feit aangetoond. Het plichtsverzuim betrof relatief het vaakst schending van de interne orde van het korps (58%), gevolgd door plichtsverzuim in privé-tijd (31%) en plichtsverzuim in de functie-uitoefening (11%). Andere vormen van plichtsverzuim zijn niet bewezen. Van de 26 betrokkenen hebben zich zeven betrokkenen naast de vermelde gedraging nog schuldig gemaakt aan tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen of ongewenste omgangsvormen. De 26 betrokkenen zijn voornamelijk hoofdagenten werkzaam in de basispolitiezorg. Volgens de opgave van de korpsjurist is in 2002-2003 ten aanzien van 14 betrokkenen plichtsverzuim en/of een strafbaar feit vastgesteld, waarop een rechtspositioneel besluit is gevolgd. Ook in deze jaren springt de categorie 'tekortschieten in arbeids-

65 Auditrapportage 2002, p. 14.

rechtelijke verplichtingen' er in aantal uit, terwijl normovertredingen in privé-tijd en ongewenste omgangsvormen veel minder belangrijk zijn.

Tabel 6.13 Aangetoond plichtsverzuim/strafbaar feit naar betrokkenen (percentages en aantallen)

Plichtsverzuim	*aangetoond plichtsverzuim 1999-2000*		*aangetoond plichtsverzuim 2002-2003*	
	%	*aantal betrokkenen*	*%*	*aantal betrokkenen*
tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	42	11	64	9
normovertredingen in de privé-sfeer	31	8	7	1
ongewenste omgangsvormen jegens collega's	8	2	7	1
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	15	4		–
geweldstoepassing	–	–		
lekken/misbruik van informatie	4	1	7	1
interne diefstal	–	–	15	2
anders	–	–		
totaal	100	26	100	14

In 1999-2000 zijn ten aanzien van 25 van de 26 betrokkenen die plichtsverzuim hebben gepleegd maatregelen of sancties genomen. Acht betrokkenen is meer dan één sanctie of maatregel opgelegd, zoals tabel 6.14 laat zien. In 2002-2003 was er voor elke betrokkene één afdoeningsbesluit.

Tabel 6.14 Rechtspositionele afdoening van plichtsverzuim 1999-2000 en 2002-2003 (aantallen)

Afdoeningen	*1999-2000 26 betrokkenen*	*2002-2003 14 betrokkenen*
disciplinair ontslag	1	2
ongeschiktheidsontslag	–	3
ontslag op eigen verzoek	1	–
voorwaardelijk disciplinair ontslag	7	3

Afdoeningen	*1999-2000* *26 betrokkenen*	*2002-2003* *14 betrokkenen*
schriftelijke berisping	13	4
verplaatsing	7	1
psychologische begeleiding	3	–
gesprek	1	1
geen gevolgen	1	–
totaal	34	14

In de jaren 1999-2000 is één zaak uitgelopen op disciplinair ontslag. Het ging hierbij om bedreiging in de familie-sfeer. In één zaak heeft de ambtenaar, een vrijwillig ambtenaar van politie, zelf ontslag genomen. Vaker ging het korps over tot voorwaardelijk ontslag. De zaken van (voorwaardelijk) ontslag gingen om ofwel strafbare feiten in de privé-sfeer gepleegd, ofwel om seksueel getint gedrag dat zich uitstrekte over enkele jaren. Drie gevallen van voorwaardelijk ontslag betroffen ongewenste omgangsvormen. In deze zaken werd in adviezen onvoorwaardelijk ontslag gesuggereerd, maar konden de betrokkenen vanwege gunstige uitslagen van psychologisch onderzoek toch blijven, op voorwaarde van het volgen van therapie of een begeleidingstraject. De zaken die hebben geleid tot een schriftelijke berisping betreffen veelal incidentele gedragingen die niet tevens een strafbaar feit opleveren. De zes zaken van ongewenste omgangsvormen betroffen niet alleen collega's, maar ook burgers. Zij zijn afgedaan met voorwaardelijk ontslag of een schriftelijke berisping. Verder richtte geen van de sancties zich op gedragingen in de daadwerkelijke functie-uitoefening.

De korpsjurist verklaarde het relatief hoge aantal gevallen van voorwaardelijk ontslag door erop te wijzen dat als primaire doelstelling van het tuchtrecht wordt gezien het verbeteren van het functioneren van individuele medewerkers. "Wij zijn er niet op uit om medewerkers te wippen. Als iemand inziet dat hij fout is geweest, is dat een goed vertrekpunt voor een nieuwe start. Voorwaarde is wel dat hij wordt begeleid en dat er een functioneringstraject wordt opgestart. Met voorwaardelijk ontslag heb je daarvoor een goede stok achter de deur. Wij hebben nog nooit een voorwaardelijk ontslag ten uitvoer hoeven te leggen." Ook schat hij de juridische risico's van een ontslagzaak hoog in: "Het is moeilijk een ambtenaar te ontslaan. Het kan vaak wel vanwege verstoorde verhoudingen (art. 95 Barp), maar dan betaalt het korps wel wachtgeld tot het 65e jaar. Dan kan je beter zorgen dat er gewerkt wordt voor het geld. (...) Er wordt in het korps erg gelet op het sociale aspect, heeft iemand kansen op de arbeidsmarkt."

In 2002-2003 lag het aantal ontslagzaken hoger, in totaal vijf. In verhouding tot het totaal aantal afdoeningen ligt het aandeel ontslagen in 2002-2003 veel hoger, het betreft namelijk een derde van de afdoeningen. Dit zou kunnen duiden op een hardere lijn ten aanzien van plichtsverzuim in het korps. De Kitkat-zaak die zich afspeelde in 2003 heeft veel beroering teweeggebracht in het korps en wordt als exemplarisch gezien voor de hoge eisen van integriteit waaraan politiefunctionarissen zich hebben te houden en de strenge aanpak van plichtsverzuim door het bevoegd gezag.

De Kitkat-zaak

Vanwege een melding van een inbraak in een tankshop begeven twee surveillerende politiemannen in hun dienstauto zich ter plaatse. Tijdens het onderzoek in de tankshop pakt een van de agenten een Kitkat-reep en eet deze op zonder hem te betalen. Zijn collega spreekt hem hierop aan, maar besluit hiervan ook melding te maken aan zijn leidinggevende. Dit leidt tot een intern onderzoek en uiteindelijk tot het opleggen van strafontslag. De betrokkene werkte 25 jaar bij het korps en had een ongeschonden blazoen.

Medewerkers van het korps vinden de afdoening aanvankelijk onevenredig zwaar. De korpsleiding stelt zich echter op het standpunt dat de grootte van de gestolen waar niet relevant is, maar dat alleen het feit telt dat de politiefunctionaris in functie diefstal pleegt. De plaatsvervangend korpschef zegt hierover: "Het gaat er in wezen om dat wij er als politiefunctionarissen zijn om de maatschappij te beschermen. Het moet niet zo zijn dat de maatschappij tegen ons beschermd moet worden." In tweede instantie ontstaat er meer begrip in het korps voor het standpunt van het bevoegd gezag. De rechter stelt het korps in de beroepszaak in het gelijk.

Bezwaar

Vier betrokkenen hebben bezwaar aangetekend tegen het hun betreffende besluit. Alle bezwaren zijn ongegrond verklaard, waartegen twee medewerkers in beroep zijn gegaan. De rechter verklaarde in één zaak het beroep ongegrond (zie casus op p. 535, bijlage 4) en in de andere zaak het beroep gegrond (zie de casus op p. 382).

Mening van leidinggevenden over sanctietoepassing

De meningen van de leidinggevenden over de wijze waarop het korps reageert op plichtsverzuim zijn verdeeld. Twee teamchefs vinden dat er gebrek is aan daadkracht. Eén teamchef zegt: "In de meeste gevallen blijft er niet veel over aan maatregelen. In zaken van interne diefstal en rijden met alcohol op, heb ik het idee dat er wel wat steviger had kunnen worden

opgetreden, als het waar is wat er is gebeurd. Als politie willen we daar keihard tegen optreden, dan moet je daar intern ook streng op zijn. Vaak blijft het bij een berisping, zelden een overplaatsing en bijna nooit ontslag. Ik denk dat de lage straffen gevolg zijn van de sterke rechtspositie van politiemensen." Een andere teamchef verwijt de korpsleiding met de handen niet te doen wat de mond belijdt als het gaat om zaken betreffende seksuele intimidatie. "Aan de ene kant zegt de korpsleiding dat het niet wordt getolereerd. Tegelijkertijd is het voldoende als iemand zich behandelingsbereid verklaart. De klaagster is teleurgesteld over de afloop en twijfelt of ze nog eens haar nek zou uitsteken. Het ontkracht je oordeel dat het onderwerp belangrijk is."

De onderdeelschefs kunnen zich beter vinden in de reacties op plichtsverzuim van korpswege. Zij zijn van mening dat het korps serieus, maar niet te streng op overtredingen reageert. Zij stemmen in met het korpsbeleid om eerst in te zetten op onvoorwaardelijk ontslag en dit op grond van een gesprek af te zwakken naar voorwaardelijk ontslag waaraan specifieke voorwaarden zijn verbonden. "Achteraf kan je zeggen dat het goed is dat ze zijn gebleven. Voorwaardelijk ontslag komt vaak behoorlijk hard aan, vaak ook omdat ontslag wel overwogen is."

Eén districtschef is van mening dat het scala aan sancties niet goed werkbaar is, omdat er te weinig zit tussen schriftelijke berisping en ontslag. Het innemen van verlofdagen heeft geen zin, omdat de meeste medewerkers daarvan een overvloed hebben. De sanctie van terugzetting in rang heeft voor deze districtschef weinig betekenis, omdat dat niets verandert aan zijn oordeel of de persoon te accepteren is in het korps. Het voorwaardelijk ontslag vindt deze districtschef wel een effectieve sanctie. Een forse boete zou een effectieve sanctie kunnen zijn, maar dat moet wel in relatie staan tot het plichtsverzuim. Ook een andere chef is niet tevreden met het scala van sancties. Hij denkt dat het verhogen van het boetebedrag een verbetering kan zijn. "Je kunt nu beter iets verkeerd doen op je werk dan dat je 3 kilometer te hard rijdt."

Strafrechtelijke afdoening

In zes strafzaken is bewijs gevonden voor een strafbaar feit. In twee gevallen werd de zaak voorwaardelijk geseponeerd; de voorwaarde is niet bekend. Wel werden in beide gevallen rechtspositionele maatregelen getroffen, te weten onvoorwaardelijk strafontslag (zie casus p. 535, bijlage 4) en verplaatsing (openbare dronkenschap in privé-tijd in werkgebied). In drie zaken is het OM tot vervolging overgegaan. In één zaak werd het OM niet-ontvankelijk verklaard vanwege overschrijding van de redelijke termijn. In de twee

andere gevallen leidde de vervolging tot een strafrechtelijke veroordeling, de een vanwege medeplichtigheid aan uitkeringsfraude, de ander vanwege een aanrijding met dodelijk gevolg (zie de onderstaande casus). In één strafzaak kon de afdoening niet worden achterhaald.

Als de gegevens die het korps aanleverde in het kader van het landelijk onderzoek naast de bevindingen worden gelegd van de casestudy, blijkt er sprake te zijn van enige onderrapportage door het korps als het gaat om de ontslagen (één in plaats van twee ontslagen). Het korps heeft ten behoeve van het landelijk onderzoek geen melding gemaakt van de twee strafrechtelijke veroordelingen.

Strafrechtelijke veroordeling wegens aanrijding met dodelijk gevolg

Een brigadier veroorzaakt met zijn privé-auto een aanrijding met een fietser, een jongen op weg naar school. De jongen is op slag dood. Het korps start direct een strafrechtelijk onderzoek en doet een technisch onderzoek ter plaatse evenals het eerste verhoor van de brigadier. De hoofdofficier van justitie draagt het onderzoek dezelfde dag nog over aan de Rijksrecherche. De technisch rechercheur van het korps concludeert tot verwijtbaarheid en vermijdbaarheid. Hoewel de brigadier brildragend is, verklaart de agent die als eerste ter plaatse was, dat de brigadier na het ongeval geen bril op had. De andere getuigen kunnen zich niet meer herinneren of de brigadier vlak na de aanrijding een bril droeg of niet. De brigadier is niet bereid zijn ogen te laten testen. De brigadier verklaart dat hij niet harder reed dan 80 km/u (dit wordt bevestigd door technisch onderzoek) en dat hij de jongen in het geheel niet heeft zien fietsen. De zon scheen hinderlijk door de bladeren van de bomen langs de weg. De rechtbank acht dood door schuld bewezen en veroordeelt de brigadier conform de eis van de officier van justitie tot een geldboete van *f* 4000,- alsmede ontzegging van de rijbevoegdheid voor de duur van negen maanden, waarvan zes maanden voorwaardelijk met een proeftijd van twee jaar. Van een disciplinaire afdoening is niet gebleken.

Bevindingen

Het aangetoonde plichtsverzuim betreft in de eerste plaats tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, in de tweede plaats normovertredingen in de privé-sfeer en in de derde plaats ongewenste omgangsvormen. Dit past bij het plichtsverzuim dat leidinggevenden en medewerkers zeggen te hebben meegemaakt. De korpschef biedt betrokkenen die plichtsverzuim hebben gepleegd veel ruimte om hun bereidheid tot verbetering te tonen en

is genegen hieraan consequenties te verbinden, ook nadat gedreigd is met disciplinair ontslag. Dit heeft ertoe geleid dat in twee jaar slechts één medewerker de sanctie van ontslag is opgelegd. Niet gezegd kan worden dat dit beleid door alle leidinggevenden wordt gedragen. In de jaren 2002-2003 lijkt het bevoegd gezag dan ook een andere koers te varen, aangezien over die periode een derde van de afdoeningen gedwongen ontslag inhield.

6.6 Evaluatie

In dit hoofdstuk is voor twee korpsen de werkelijkheid beschreven achter de cijfers van aantallen interne onderzoeken en tuchtrechtelijke sancties zoals uiteengezet in hoofdstuk 5. Op basis van dossieronderzoek zijn de gevallen van plichtsverzuim die hebben geleid tot een sanctie of een andere afdoening in detail beschreven. Gekeken is op welke wijze het politietuchtrecht organisatorisch is ingebed. Vervolgens is bezien welke factoren bepalen en welke gevallen van plichtsverzuim leiden tot een tuchtrechtelijke sanctie. In deze paragraaf wordt gekeken in hoeverre de verschillen tussen de korpsen van invloed zijn op het functioneren van het tuchtrecht in de praktijk. Wat betreft de casuïstiek beperkt de vergelijking zich tot de zaken van de jaren 1999-2000, omdat het dossieronderzoek zich tot die jaren heeft beperkt.

De actualiteit van de casestudies

Voor de uiteenzetting van het integriteitsbeleid is gebruik gemaakt van de meest recente beleidsstukken. De interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen zijn gehouden in de jaren 2001 en 2002. De enquête onder medewerkers van de basispolitiezorg is gehouden in 2002. Er is dossieranalyse verricht van zaken die zich afspeelden in de jaren 1999-2000. Verder is gebruik gemaakt van jaarverslagen over de jaren 2001-2003 met betrekking tot rechtspositionele afdoeningen van plichtsverzuim. Zodoende kon de ontwikkeling die de korpsen doormaken in de tijd ten aanzien van de aanpak van plichtsverzuim worden geschetst.

Om de actualiteitswaarde van het onderzoek te vergroten, is in 2004 een afrondend interview gehouden met de chef Bio (korps Amsterdam-Amstelland) en de plaatsvervangend korpschef (korps Noord- en Oost-Gelderland) op basis van de beschrijvingen van de casestudies. Uit de slotinterviews werd duidelijk dat de ontwikkelingen op het gebied van integriteit en tuchtrecht die in de jaren daarvoor reeds zichtbaar waren, zich hadden doorgezet in de jaren daarna. Het Bio in korps Noord- en Oost-Gelderland heeft een profes-

sionaliseringsslag ondergaan en is in omvang toegenomen van één persoon tot vier onderzoekers. In beide korpsen is er sprake van een meer gestructureerde aanpak van preventie van normovertredingen, waarbij integriteit een vast onderdeel moet gaan uitmaken van de opleiding van medewerkers. Daarnaast neemt het Bio van Amsterdam-Amstelland ook wel een specifiek thema bij de kop. Zo was er recentelijk extra aandacht voor huiselijk geweld en de mogelijk rechtspositionele consequenties daarvan als de dader een politieambtenaar is. De korpsleiding van Amsterdam-Amstelland volhardt in een strenge aanpak van plichtsverzuim, zoals blijkt uit een toename van disciplinair ontslagen in 2003. Het korps Noord- en Oost-Gelderland maakt melding van winst op het gebied van interne communicatie en openheid. Ook investeert het korps Noord- en Oost-Gelderland in deskundigheid van leidinggevenden ten aanzien van het tuchtrecht en de rechtspositie van ambtenaren. Erkend wordt dat in het verleden misschien nog wel eens coulant werd gereageerd op normovertredingen, maar inmiddels neemt de korpsleiding zich ook in dit korps voor streng af te rekenen met plichtsverzuim. In ieder geval heeft de korpsleiding in 2003 vaker tot onvoorwaardelijk ontslag besloten dan in de vier jaren ervoor.

6.6.1 De organisatorische inbedding van het tuchtrecht

Onder de organisatorische inbedding van het tuchtrecht wordt verstaan de beleidsmatige definitie van plichtsverzuim, de wijze waarop de normstelling door het bevoegd gezag plaatsvindt en de inhoudelijke prioriteiten daarvan, de prioriteiten die het bevoegd gezag bij de interne normhandhaving hanteert, het procedurele disciplinaire beleid en de aanwezige specifieke voorzieningen voor het toepassen van het tuchtrecht. De bevindingen zijn gebaseerd op schriftelijk beleid en op beleidslijnen zoals die zijn verwoord door leidinggevenden en materiedeskundigen.

Het normatief kader

Korps Amsterdam-Amstelland geeft geen inhoudelijke beschrijving van wat onder de term plichtsverzuim wordt verstaan. Korps Noord- en Oost-Gelderland verwijst hiervoor in de procedureregeling naar het ambtenarenreglement, de ambtsinstructie en korpsrichtlijnen en geeft verder voorbeelden van plichtsverzuim dat de interne orde aantast. De korpsen beschikken niet over een adequate probleemanalyse ten aanzien van het plichtsverzuim dat in de korpsen plaatsvindt, ofschoon hiertoe in korps Amsterdam-Amstelland een aanzet is gegeven. Leidinggevenden beoordelen de juistheid van gedra-

gingen van medewerkers op basis van de eigen normatieve overtuiging en hun jarenlange professionele ervaring. Daarnaast hanteren zij veelal een strafrechtelijk referentiekader om te bepalen of er van plichtsverzuim sprake is. Sommige leidinggevenden hanteren het uitgangspunt van de externe controle: als het gedrag niet verdedigbaar is tegenover collega's en tegenover mensen van buiten de politie, is een reactie in welke vorm dan ook op zijn plaats. De invulling van het open begrip plichtsverzuim is in de praktijk derhalve sterk casuïstisch van aard. Ook in de besluiten tot het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie komen nauwelijks verwijzingen voor naar schriftelijke gedragsregels zoals te vinden in de Ambtsinstructie. Hierin verschillen de korpsen niet.

Gedragsregels worden door het bevoegd gezag niet op schrift gesteld, tenzij op het gebied van specifieke onderwerpen als nevenfuncties en het bewaren van het dienstpistool of specifieke werkzaamheden zoals van de Criminele Inlichtingen Eenheid. Vanwege de straatdynamiek van het vak en vanuit respect voor de eigen stijl van optreden van de politiemensen, acht het bevoegd gezag het in beide korpsen onwenselijk en ook onmogelijk op voorhand gedragsregels vast te stellen op het gebied van de uitoefening van de politietaak. Korps Amsterdam-Amstelland nam een principieel standpunt in toen het ervoor koos het landelijk integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 1997 niet te verspreiden onder de medewerkers. De korpsleiding zet het normatief kader in grote lijnen uit, maar het is vooral de taak van (wijk)teamchefs om hieraan in de dagelijkse praktijk inhoud te geven. Dit moet gebeuren door voorbeeldgedrag te tonen, instructies te geven en medewerkers te corrigeren bij (dreigende) normovertredingen.

Met betrekking tot het formuleren of uitdragen van normen en het corrigeren van medewerkers komt derhalve een cruciale rol toe aan de teamchefs. De teams waaraan de teamchefs in de twee korpsen leiding geven, verschillen aanzienlijk in grootte. De indruk op basis van gesprekken is dat de werkzaamheden van de wijkteamchefs in korps Amsterdam-Amstelland zich grotendeels buiten de deuren van het teambureau bevinden. Zij hebben nog wel een redelijke indruk van de gang van zaken binnen het teambureau, maar hebben nauwelijks zicht op het werk dat zich op straat afspeelt. Op grond hiervan kan worden verondersteld dat een wijkteamchef in korps Amsterdam-Amstelland minder goed toekomt aan zijn normerende en corrigerende taak dan zijn collega in korps Noord- en Oost-Gelderland. Dit is echter niet terug te zien in de resultaten van de medewerkersenquête. Het percentage respondenten dat vindt dat de teamchef een (redelijk) realistisch beeld heeft van hetgeen zich afspeelt op de werkvloer, ligt in het korps

Noord- en Oost-Gelderland amper hoger (86%) dan in korps Amsterdam-Amstelland (80%). In beide korpsen vinden de respondenten wel dat de districtschef een minder realistisch beeld heeft van hetgeen zich afspeelt op de werkvloer, maar ook op dit punt is nauwelijks verschil tussen de korpsen (korps Noord- en Oost-Gelderland 50%, korps Amsterdam-Amstelland 58%).

De uitkomsten van de medewerkersenquête vormen een indicatie dat medewerkers geen behoefte hebben aan een nader omschreven bepaling van plichtsverzuim. Een merendeel van de respondenten uit beide korpsen gaf aan over het algemeen goed te weten wat tijdens de functie-uitoefening wel en niet is toegestaan en welke gedragingen kunnen leiden tot disciplinaire bestraffing. Sommige specifieke onderwerpen behoeven naar de mening van een deel van de respondenten desalniettemin nadere normering. Tabel 6.15 vermeldt de top vier van onderwerpen waarvan de respondenten aangaven nadere normstelling nodig te vinden. Opmerkelijk is dat de respondenten twee onderwerpen vermelden die landelijk gezien beleidsmatig prioriteit hebben gekregen, te weten het aannemen van attenties en cadeautjes en nevenactiviteiten. De nieuwe regelgeving ten aanzien van beide onderwerpen (art. 66a Barp, respectievelijk art. 66 lid 3 Barp) is kennelijk onvoldoende geïmplementeerd in de korpsen dan wel onvoldoende gecommuniceerd naar de medewerkers. In het onderzoek naar morele dilemma's in de politiepraktijk kwam het aannemen van cadeautjes eveneens als grijs gebied naar voren.[66]

Eveneens valt op dat er over de twee onderwerpen die een speerpunt vormen van de interne normhandhaving in de afzonderlijke korpsen – de werkhouding in korps Noord- en Oost-Gelderland en gedragingen in de privé-sfeer in korps Amsterdam-Amstelland – kennelijk normatieve onzekerheid bestaat. De meest plausibele verklaring hiervoor is dat er een spanningsveld rondom deze onderwerpen is ontstaan omdat het korpsbeleid indruist tegen de informele groepsnormen. Hierdoor bestaat er weerstand tegen de nieuwe normen, waarvan mogelijk nog niet iedereen is overtuigd. Het vergt nu eenmaal tijd voordat nieuwe normen zijn geaccepteerd door de medewerkers op de werkvloer. Totdat het zover is, kunnen zij zich beroepen op onduidelijkheid van de normen bij wijze van defensiemechanisme. De weerstand kan des te sterker zijn naarmate de nieuwe normen ingrijpen in bestaande rechten en vrijheden of deze beperken.

66 Naeyé e.a. 2004, p. 220.

Tabel 6.15 Top vier van onderwerpen die volgens medewerkers nadere normering behoeven (percentages)

Onderwerpen	*Amsterdam-Amstelland (N=187)*	*Noord- en Oost-Gelderland (N=250)*
aannemen van attenties en cadeautjes	34	38
nevenactiviteiten	29	38
werkhouding	26	35
eisen die in de privé-sfeer aan een politieambtenaar worden gesteld	36	27

Voor- en nadelen decentrale normering

In beide korpsen ligt het zwaartepunt van het normeren van gedrag van medewerkers bij de leidinggevenden op de werkvloer, de (wijk)teamchefs. Het voordeel hiervan is dat zij de normen kunnen afstemmen op de eigenschappen van de medewerkers of het team en op de specifieke vraagstukken die zich ter plekke voordoen. De normen die zodoende totstandkomen, zijn toegespitst op de praktijk.

Er zijn tegelijkertijd verschillende nadelen verbonden aan het decentrale normeringsmodel. De wijze van normeren is sterk reactief, omdat de invulling van de tuchtrechtelijke norm voornamelijk totstandkomt in reactie op signalen van (dreigend) plichtsverzuim. Leidinggevenden kunnen hierdoor moeilijk anticiperen op het ontstaan van trends, ook al omdat zij geen zicht hebben op hetgeen zich in andere teams voordoet. Het gevaar bestaat dat onwenselijke praktijken totstandkomen, die beter hadden kunnen worden voorkomen. Zo is het moeilijk de bestaande praktijk van xtc-gebruik in privé-tijd te bestrijden, terwijl deze wellicht voorkomen had kunnen worden als vooraf de risico's hiervan duidelijk waren gemaakt, in combinatie met heldere gedragsregels. Het is nu eenmaal pijnlijk om genoten vrijheden te moeten beperken.

Een ander nadeel is dat de kans groot is dat leidinggevenden onderling verschillen in belangstelling en normatieve overtuiging, waardoor de normstelling binnen een korps of zelfs binnen een district in mindere of meerdere mate uiteen kan lopen. De normstelling blijkt geen vast gespreksonderwerp te zijn tussen leidinggevenden en onderlinge afstemming is vrijwel afwezig, met uitzondering van de onderwerpen die beleidsmatig prioriteit krijgen. Het is dus heel goed mogelijk dat de normen tussen teams en districten op sommige punten verschillen, dat er 'strenge' en 'slappe' leidinggevenden bestaan.

Het korps Noord- en Oost-Gelderland hanteert tevens de methode van het opstellen van gedragscodes, een wijze van normering waarbij degenen op wie de normen van toepassing zijn worden betrokken bij de totstandkoming van de normen. Het is een benadering die gericht is op inspraak en het creëren van draagvlak onder de medewerkers. Het voordeel hiervan is dat het proces van normeren de bewustwording omtrent morele dilemma's uit de dagelijkse praktijk bevordert, met als gewenst gevolg bredere gedragsverandering. Aangezien het korps Noord- en Oost-Gelderland zich in een proces van cultuurverandering bevindt, kan het opstellen van gedragscodes een interessant middel zijn om deze doelstelling dichterbij te brengen. Het nadeel van normdefiniëring door medewerkers kan zijn dat het weinig duidelijkheid oplevert omtrent de normen, omdat er even zovele meningen als medewerkers zijn. Daarnaast kan er vermoeidheid ontstaan om er weer 'samen uit te moeten komen'. Het risico bestaat dat het thema 'integriteit', de vlag waaronder dit proces vaak vaart, op een gegeven moment 'uit' is.

Het correctiedilemma

Het normeren door teamchefs blijkt in hoofdzaak plaats te vinden door medewerkers aan te spreken en eventueel te corrigeren op hun gedrag. Dit plaatst leidinggevenden voor een dilemma, aangezien zij voor het goed functioneren van het team afhankelijk zijn van goede onderlinge verhoudingen en onderling vertrouwen, die zij riskeren te schaden door hun medewerkers te corrigeren.[67] Dit dilemma zal zich sterker voordoen naarmate het team kleiner en de samenstelling stabieler is en dus de verhoudingen persoonlijker van karakter zijn. Het ligt voor de hand dat een betrokken leidinggevende meer informele correctiemechanismen benut alvorens tot formele correctie over te gaan, zoals het (doen) instellen van een intern onderzoek. Een afstandelijk leidinggevende zoals in korps Amsterdam-Amstelland gaat iets makkelijker over tot formele wijzen om plichtsverzuim te corrigeren. Ook is het dilemma groter naarmate het corrigeren verschillen in normatieve inzichten tussen de medewerkers en de leidinggevende aan het licht brengt, waardoor de kloof tussen hen wordt vergroot.[68] In korps Noord- en Oost-Gelderland was er sprake van verschil van normen op het punt van omgangsvormen en werkhouding. De cultuurverandering die de leidinggevenden voor ogen staat, blijkt in sommige teams inderdaad ten koste te gaan van de werksfeer en het onderlinge vertrouwen.

67 Van Zweden, Berger en Busato 2002

68 Reuss-Ianni en Ianni 1983.

Het correctiedilemma moet worden gezien tegen de achtergrond van gewijzigde gezagsverhoudingen. De bevelsstructuur heeft plaats gemaakt voor een onderhandelingsstructuur, met ruimte voor de individuele verantwoordelijkheid van de medewerkers. Andere gezagsverhoudingen stellen ook andere eisen aan corrigerend optreden van leidinggevenden, waarbij deze enerzijds uitdrukking moeten geven aan hun verantwoordelijkheid voor het totale functioneren van het team en anderzijds de verantwoordelijkheid van de medewerker moeten respecteren. Uit de interviews met leidinggevenden komt naar voren dat zij hiervoor onvoldoende worden toegerust. De korpsleiding laat het proces van normeren en handhaven aan de eigen inzichten van de teamchefs over, zonder hierop een visie te hebben ontwikkeld. Het bestaan van het correctiedilemma is wel bekend, maar de korpsleiding heeft hierop geen antwoord geformuleerd. Een antwoord zou kunnen liggen in het expliciteren van bestaande gedragsregels zoals uiteengezet in hoofdstuk 4 en zo nodig het aanvullend van bovenaf door de korpsleiding vaststellen van gedragsregels in combinatie met het van korpswege stellen van prioriteiten in de interne normhandhaving. Dit heeft als voordeel dat direct leidinggevenden bij corrigerend optreden kunnen verwijzen naar het korpsbeleid, zodat de verantwoordelijkheid voor de correctie een met de korpsleiding gedeelde verantwoordelijkheid wordt. Hierdoor komen de verhoudingen binnen het team minder op scherp te staan.

Disciplinair sanctiebeleid

In geen van beide korpsen is een disciplinair sanctiebeleid aanwezig waaruit blijkt welke rol het tuchtrecht wordt toebedeeld in het waarborgen van professioneel politieoptreden, de interne orde binnen het korps en een betrouwbare politieorganisatie. Evenmin is er sprake van expliciete prioritering met betrekking tot de aanpak van plichtsverzuim of van vastgestelde wegingsfactoren die bepaalde vormen van plichtsverzuim uitsluiten van of juist voorbehouden aan de tuchtrechtelijke werkingssfeer. Alleen de procedurebeschrijving van korps Noord- en Oost-Gelderland biedt hiervoor enige aanknopingspunten, maar in zeer beperkte mate. Korps Amsterdam-Amstelland heeft een aanzet gegeven tot prioriteringsbeleid met een analyse van het Bio van de verrichte interne onderzoeken over een aantal jaren. Het feit dat de analyse geen onderscheid maakt tussen onderzocht en aangetoond plichtsverzuim, doet echter aan de waarde ervan af. Verder is er geen beleidsmatige aandacht voor dilemma's waarmee leidinggevenden te maken krijgen wanneer zij hun normhandhavende taak willen realiseren.

Hoewel er geen sprake is van duidelijk disciplinair sanctiebeleid, wordt wel een verschil in aandachtsgebieden tussen de korpsen duidelijk ten

aanzien van het waargenomen plichtsverzuim. Korps Amsterdam-Amstelland ervaart voornamelijk een probleem op het punt van de interne orde en de betrouwbaarheid van medewerkers, meer specifiek het lekken van informatie en interne diefstal. Het korps Noord- en Oost-Gelderland richt zich op het verwezenlijken van een proces van cultuurverandering ten aanzien van interne omgangsvormen, informele gezagsrelaties en ingesleten werkmethoden. Hiermee moet onder meer een einde komen aan een sfeer van geslotenheid en intolerantie jegens nieuwe en 'andere' medewerkers, zoals vrouwen en allochtonen. De cultuurverandering wordt gezien als voorwaarde voor het functioneren als modern politiekorps.

In beide korpsen is de algemene opinie dat er meer aandacht is voor interne normhandhaving dan in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het proces naar een nieuwe morele striktheid kreeg in korps Amsterdam-Amstelland in de jaren tachtig vorm. In het korps Noord- en Oost-Gelderland werd dit pas in de jaren negentig ingezet en was dit tijdens de onderzoeksperiode nog niet helemaal voltooid. Deze cultuuromslag maakte een einde aan allerlei praktijken waarin veel leidinggevenden van nu indertijd geen kwaad zagen, zoals het eigenhandig laten vervallen van bekeuringen voor snelheidsovertredingen, het accepteren van kortingen in snackbars en het slapen tijdens de nachtdienst. Tegelijkertijd is de nieuwe striktheid voor relativering vatbaar. Ten eerste kunnen leidinggevenden veel aspecten van het politiewerk niet controleren, zodat er altijd ruimte bestaat het werk naar eigen inzichten uit te oefenen. Ten tweede blijkt in korps Amsterdam-Amstelland dat leidinggevenden inmiddels geneigd zijn de scherpe kantjes van het nieuwe beleid af te halen, bijvoorbeeld als het gaat om het aannemen van giften. Ten derde wordt de nieuwe striktheid in sommige opzichten vooral verbaal beleden. Zo blijkt de korpsleiding haar uitgangspunt dat medewerkers die informatie lekken worden ontslagen ("lekken is vertrekken") in korps Amsterdam-Amstelland lang niet altijd in praktijk te brengen.

Het Bureau interne onderzoeken

Het zwaartepunt van het Bio in korps Amsterdam-Amstelland ligt bij het verrichten van strafrechtelijk onderzoek; de disciplinaire onderzoeken worden zoveel mogelijk overgelaten aan de districten. Mede vanwege teleurstellende resultaten van zijn eigen recherche-activiteiten, is het Bio meer nadruk gaan leggen op preventie van normovertredingen. Het Bio is een niet meer weg te denken korpsonderdeel van formaat geworden met deskundigheid die ook buiten de korpsgrenzen bekend is. In het disciplinaire traject volgend op het onderzoek, spelen de vijf korpsjuristen een adviserende rol, van wie er doorgaans twee zijn die zich naast advisering vrijwel uitsluitend

met het vervaardigen van sanctiebesluiten of aanverwante besluiten bezighouden.

In vergelijking met korps Amsterdam-Amstelland staat de organisatie van het interne onderzoek in korps Noord- en Oost-Gelderland nog in de kinderschoenen. In navolging van landelijk beleid werd in 1995 één interne onderzoeker aangewezen, die vaak in samenwerking met medewerkers van het betreffende district het interne onderzoek verricht. Leidinggevenden ervaren de lange doorlooptijd en onduidelijkheid over de rechtspositie van politieambtenaren die onderwerp zijn van disciplinair onderzoek als knelpunten. Eén korpsjurist verricht verscheidene werkzaamheden, waaronder het adviseren van districtschefs en de korpsleiding in disciplinaire aangelegenheden, het opmaken van formele stukken en de verdediging van het korpsstandpunt voor de rechter.

Het verschil in omvang van de voorzieningen is slechts deels te verklaren door de verschillen in korpssterkte. Het korps Amsterdam-Amstelland is in korpssterkte drie keer zo groot, maar het Bio telt achttien keer zoveel medewerkers als het Bio van het korps Noord- en Oost-Gelderland en ook de juridische ondersteuning is naar verhouding omvangrijker in het korps Amsterdam-Amstelland. De behoefte te investeren in interne normhandhaving kwam in korps Amsterdam-Amstelland van binnenuit vanwege een onbevredigende aanpak van een vermeend corruptieschandaal in de jaren '80 van de vorige eeuw en de bevindingen van aansluitend onderzoek dat uitwees dat er op brede schaal normovertredingen plaatsvonden. In de jaren '90 werd een sterk Bio noodzakelijk geacht vanwege de opkomst van de georganiseerde misdaad, waardoor het risico van mogelijke corrumperende invloeden in de visie van het korps toenam. De aanzet tot het formuleren van integriteitsbeleid en het oprichten van een Bio kwam voor het korps Noord- en Oost-Gelderland van buitenaf. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen noopte het landelijk beleid het korps ertoe het interne onderzoek te institutionaliseren.

6.6.2 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim

In het kader van de casestudy is op basis van dossieronderzoek een kwantitatief en een kwalitatief beeld gegeven van het onderzoek en de afdoening van concrete gevallen van plichtsverzuim over de jaren 1999-2000. Hiermee zijn de gegevens zoals de korpsen deze aanleverden ten behoeve van het landelijk onderzoek geverifieerd. Er kwamen enkele verschillen aan het licht. Bij korps Amsterdam-Amstelland was in het landelijk onderzoek spra-

ke van een overrapportage van het aantal betrokkenen bij intern onderzoek en het aantal ontslagen en een onderrapportage van het aantal strafrechtelijke afdoeningen. Korps Noord- en Oost-Gelderland had voor het landelijk onderzoek geen melding gemaakt van de twee strafrechtelijke veroordelingen. De conclusie is dat op basis van de landelijke inventarisatie niet een volledig betrouwbaar beeld is verkregen van de interne onderzoeken en afdoeningen bij gebrek aan correcte korpsregistraties. Het toepassen van een eenduidig registratieformulier zoals voor het eerst over 2003 gebeurt zal hierin ongetwijfeld verbetering brengen. Een adequate registratie vereist tevens een goede terugkoppeling van de rechtspositionele en strafrechtelijke afdoening naar het Bio, aangezien het Bio voor de registratie zorg moet dragen. Daarbij verdient het de voorkeur uit te gaan van het afdoeningsbesluit zoals het eruit zien na een eventueel ingesteld bezwaar door de betrokkene, aangezien de bezwaarfase nog als onderdeel kan worden gezien van de besluitvorming door het bevoegd gezag.

Tabel 6.16 zet een aantal verschillen tussen de korpsen op een rij ten aanzien van intern onderzoek en sancties over de jaren 1999-2000, waarbij de aantallen van bij intern onderzoek betrokken ambtenaren ('betrokkenen') en de aantallen sancties zijn berekend naar 500 medewerkers.

Tabel 6.16 Kerngegevens intern onderzoek en afdoening van plichtsverzuim in de periode 1999-2000 (aantallen per 500 medewerkers)

	Amsterdam-Amstelland (korpssterkte 5000)		*Noord- en Oost-Gelderland (korpssterkte 1600)*	
	per 500 medewerkers	*absoluut*	*per 500 medewerkers*	*absoluut*
totaal aantal bij intern onderzoek betrokken ambtenaren*	27,9	279	13,1	42
aantal ambtenaren betrokkenen in oriënterend of disciplinair onderzoek	9,8	98	9,1	29
aantal ambtenaren als verdachte in strafrechtelijk onderzoek	14,3	143	2,8	9
aantal betrokkenen waarvan plichtsverzuim en/of strafbaar feit is aangetoond	12,3	123	8,4	27

	Amsterdam-Amstelland (korpssterkte 5000)		*Noord- en Oost-Gelderland (korpssterkte 1600)*	
	per 500 medewerkers	*absoluut*	*per 500 medewerkers*	*absoluut*
aantal betrokkenen ontslagen**	3,7	37	0,6	2
aantal betrokkenen met disciplinaire sanctie***	5	50	7,2	23

* Gegevens van de rijen 2 en 3 komen op minder uit dan totaal van rij 1, omdat onderzoeken waarvan het type onbekend is, niet zijn terug te vinden in de rijen 2 en 3. Dit geldt ook voor de meldingen waarop geen onderzoek is gevolgd (korps Amsterdam-Amstelland). Onderzoeken met zowel een disciplinair als een strafrechtelijk karakter zijn als strafrechtelijk geteld om dubbeltellingen te voorkomen.
** Uitgegaan is van de besluiten na bezwaar/beroep.
*** In aanmerking zijn genomen voorwaardelijk disciplinair ontslag, schriftelijke berisping, waarschuwingsbrief en verplaatsing. Dat de aantallen ontslagen en sancties bij elkaar opgeteld niet uitkomen op het aantal betrokkenen waarvan plichtsverzuim en/of een strafbaar feit is aangetoond, komt doordat er andere afdoeningen zijn die hier niet zijn vermeld, zoals organisatorische maatregelen en het gesprek. Ook zijn er voor wat betreft korps Amsterdam-Amstelland enkele besluiten in bezwaar of beroep gesneuveld.

In korps Amsterdam-Amstelland zijn naar verhouding ruim twee keer zoveel medewerkers onderwerp van intern onderzoek geweest als in korps Noord- en Oost-Gelderland. Het aantal betrokkenen dat onderwerp van disciplinair onderzoek was, verschilt nauwelijks. Het verschil zit hem in de aantallen strafrechtelijke onderzoeken. Het aantal betrokkenen in strafrechtelijk onderzoek in korps Amsterdam-Amstelland ligt ruim vijf keer zo hoog als in korps Noord- en Oost-Gelderland. De aantallen gevallen waarin plichtsverzuim en/of een strafbaar feit is aangetoond, liggen relatief minder ver uit elkaar dan het totaal aantal betrokkenen bij intern onderzoek. Hieruit blijkt dat een intern onderzoek in korps Amsterdam-Amstelland vaker op niets uitliep bij gebrek aan een identificeerbare dader of bij gebrek aan bewijs. Dit is toe te schrijven aan het feit dat korps Amsterdam-Amstelland vaker onderzoek deed naar lekken van informatie of interne diefstal, onderzoeken die relatief vaak op dergelijke negatieve bevindingen uitliepen.

De mate waarin de korpsen concrete consequenties hebben verbonden aan het aangetoonde plichtsverzuim ontloopt elkaar per 500 medewerkers niet veel. Het karakter van deze gevolgen is echter wel van heel andere aard. Het aantal ontslagen in korps Amsterdam-Amstelland is niet alleen absoluut

maar ook relatief een veelvoud van het aantal ontslagen in korps Noord- en Oost-Gelderland. 'Andere disciplinaire sancties', waarbij in aanmerking zijn genomen de wettelijke sancties van voorwaardelijk disciplinair ontslag en schriftelijke berisping en verder de waarschuwingsbrief en verplaatsing, zijn echter naar verhouding vaker toegepast in korps Noord- en Oost-Gelderland. Wel is het zo dat het aantal opgelegde waarschuwingsbrieven in korps Amsterdam-Amstelland in werkelijkheid hoger ligt dan in het kader van deze studie bekend is geworden.[69] De verschillen tussen de korpsen spitsen zich derhalve toe op het aantal strafrechtelijke onderzoeken en het aantal ontslagen.

Factoren van invloed op onderzoek en afdoening

Uit de bovenstaande bevindingen komen de volgende twee vragen voort: Hoe is te verklaren dat het aantal strafrechtelijke onderzoeken in korps Amsterdam-Amstelland aanzienlijk hoger ligt dan in korps Noord- en Oost-Gelderland? Hoe is te verklaren dat het aantal ontslagen in korps Amsterdam-Amstelland aanzienlijk hoger ligt dan in korps Noord- en Oost-Gelderland? Deze verschillen kunnen door (een combinatie van) drie factoren zijn veroorzaakt. Ten eerste kan in de korpsen plichtsverzuim van verschillende aard en ernst hebben plaatsgevonden. Het plaatsvinden van meer gevallen van 'strafrechtelijk plichtsverzuim' in korps Amsterdam-Amstelland zou verklaren dat er meer strafrechtelijke onderzoeken hebben plaatsgevonden. En wanneer zich ernstigere vormen van plichtsverzuim hebben voorgedaan in korps Amsterdam-Amstelland, verklaart dit dat het korps meer gevallen van ontslag telt. Ten tweede is het mogelijk dat er een verschil is in handhavingsstijl, waarbij korps Amsterdam-Amstelland vaker een strafrechtelijk georiënteerde benadering hanteert ten aanzien van hetzelfde soort plichtsverzuim en strenger straft, dus sneller tot ontslag overgaat dan korps Noord- en Oost-Gelderland. Ten derde kan het selectieproces in beide korpsen anders verlopen. Het selectieproces bepaalt welke signalen van plichtsverzuim worden genegeerd en welke onderzocht, welke informeel en welke formeel – door middel van het strafrecht of het tuchtrecht – worden afgehandeld.

69 Uit onderzoek naar het integriteitsbeleid van de Nederlandse gemeenten bleek eveneens dat de grootste gemeenten ambtenaren eerder een sanctie opleggen dan kleinere gemeenten. Grotere gemeenten passen uitsluitend de waarschuwing toe of ontslag, terwijl kleinere gemeenten minder sanctioneren, maar meer gebruikmaken van de overige vormen van sancties (Niemeijer, Huisman en Beijers 1997, p. 35).

Het gesanctioneerde plichtsverzuim

In korps Amsterdam-Amstelland bestaat het overgrote deel van de gedragingen waarnaar intern onderzoek is gedaan uit normovertredingen (meestal: strafbare feiten) in privé-tijd, lekken van informatie en geweldstoepassing: gedragingen die in aanmerking komen voor strafrechtelijk onderzoek. Dit in tegenstelling tot korps Noord- en Oost-Gelderland, waar de onderzochte gedragingen in meerderheid bestaan uit tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen: categorieën die zich lenen voor een disciplinaire aanpak. Dit leidt tot de conclusie dat het verschil in de typen onderzoek overeenkomt met het verschil in typen plichtsverzuim waarnaar onderzoek is verricht, al naar gelang dit strafrechtelijk dan wel disciplinair van aard is.

Een derde van het aangetoonde plichtsverzuim betreft in beide korpsen normovertredingen in privé-tijd. In korps Noord- en Oost-Gelderland gaat het verder om tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen. In korps Amsterdam-Amstelland is verder plichtsverzuim inhoudende lekken van informatie, onrechtmatig geweldsgebruik, fraude en interne diefstal aangetoond.

Uit het landelijk onderzoek is reeds gebleken dat ontslag naar verhouding vaak voorkomt als afdoening van interne diefstal, fraude en normovertredingen in privé-tijd. Tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen worden relatief vaak afgehandeld met andere disciplinaire sancties dan ontslag. De typen afdoeningsbesluiten kunnen derhalve deels worden verklaard door de aard van het plichtsverzuim dat daaraan ten grondslag ligt, maar niet volledig. De normovertredingen in de privé-sfeer leidden in korps Noord- en Oost-Gelderland namelijk relatief minder vaak tot ontslag. Dit roept de vraag op of de korpsen vergelijkbare zaken op andere wijze benaderen en er dus sprake is van verschil in handhavingsstijl.

Handhavingsstijl

Om te kijken of er een verschil is in handhavingsstijl tussen de korpsen, worden eerst de afdoeningen gerelateerd aan de aard van het plichtsverzuim. Deze vergelijking is gebaseerd op de veronderstelling dat de aard en de ernst van het plichtsverzuim de meest bepalende factor is voor de afdoening daarvan. Een vergelijking van de afdoeningen tussen de korpsen is slechts in beperkte mate mogelijk, omdat maar enkele zaken op het punt van de aard van het plichtsverzuim met elkaar overeenkomen. De vormen van plichtsverzuim die in korps Amsterdam-Amstelland reden waren voor onvoorwaardelijk disciplinair ontslag hebben zich in korps Noord- en Oost-

Gelderland niet voorgedaan, met uitzondering van één zaak. De enige vorm van plichtsverzuim die in korps Noord- en Oost-Gelderland leidde tot disciplinair ontslag – mishandeling in de familiesfeer – kwam ook in korps Amsterdam-Amstelland voor en had dezelfde consequentie.

Daarnaast bevonden zich onder de disciplinaire zaken van de beide korpsen nog vier vergelijkbare vormen van plichtsverzuim. Belasting- of uitkeringsfraude had in beide korpsen voorwaardelijk strafontslag tot gevolg. Het tonen van niet-coöperatief gedrag deden beide korpsen af met een schriftelijke berisping. Op seksuele intimidatie is verschillend gereageerd. In het korps Noord- en Oost-Gelderland had dit voorwaardelijk strafontslag tot consequentie met als bijzondere voorwaarde verplaatsing of therapie. Deze afdoening kwam tot stand op basis van een persoonlijk gesprek van de betrokkene met de korpschef, waarna de korpschef afzag van zijn voornemen de betrokkene bij de korpsbeheerder voor onvoorwaardelijk ontslag voor te dragen. De gevolgen die korps Noord- en Oost-Gelderland in deze zaken verbond aan plichtsverzuim waren gericht op normdefiniëring en gedragsverandering van de betrokkene, met behoud van de medewerker. Korps Amsterdam-Amstelland heeft dergelijke zaken afgedaan met ongeschiktheidsontslag. In twee gevallen namen medewerkers van het korps zelf ontslag. Ten slotte werd het onderhouden van persoonlijke contacten met vrouwelijke slachtoffers of andere vrouwelijke 'klanten' van de politie in korps Noord- en Oost-Gelderland afgedaan met een schriftelijke berisping en in korps Amsterdam-Amstelland met ongeschiktheidsontslag.

De eerste conclusie is dat een verschil in handhavingsstijl in de afdoening van plichtsverzuim niet is geconstateerd, met uitzondering van de afdoening van ongewenste omgangsvormen, waarop het bevoegd gezag van korps Noord- en Oost-Gelderland aantoonbaar milder heeft gereageerd dan korps Amsterdam-Amstelland. Het gaat te ver om op basis van deze zaken tot de conclusie te komen dat korps Noord- en Oost-Gelderland een coöperatieve handhavingsstijl zou hanteren tegenover een repressieve handhavingsstijl van korps Amsterdam-Amstelland. De tweede conclusie is dat de afdoening van plichtsverzuim primair afhangt van de aard van het plichtsverzuim. Andere factoren die samenhangen met het korps dan wel met de persoon van de betrokkene zijn slechts van secundair belang.

De aantallen ontslagen en disciplinaire sancties over de jaren 2002-2003 zien er anders uit: voor Amsterdam-Amstelland zijn dit 6,4 ontslagen en 4,7 andere disciplinaire sancties per 500 medewerkers; voor Noord- en Oost-Gelderland zijn dit 1,6 ontslagen en 2,5 disciplinaire sancties per 500 medewerkers. In beide korpsen is het aantal ontslagzaken sterk gestegen in

vergelijking met de jaren 1999-2000, maar op dit punt blijven de korpsen aanmerkelijk verschillen. Het aantal disciplinaire sancties is in Amsterdam-Amstelland alleen afgenomen omdat in het laatste cijfer de waarschuwingsbrieven niet zijn meegeteld. In korps Noord- en Oost-Gelderland heeft een verschuiving plaatsgevonden van disciplinaire sancties naar ontslagen. Dit wijst erop dat in Noord- en Oost-Gelderland plichtsverzuim strenger wordt afgedaan. De stijging van het totaal aantal afdoeningen in korps Amsterdam-Amstelland wijst erop dat er meer gevallen van plichtsverzuim aan het licht komen.

Het selectieproces

Vanaf het daadwerkelijk plaatsvinden van een normovertreding bepalen meerdere factoren of deze als plichtsverzuim tuchtrechtelijk wordt gesanctioneerd. De disciplinaire zaken vormen niet alleen een weerslag van het werkelijke plichtsverzuim, maar ook een resultaat van het selectieproces. Het selectieproces behelst de wijze waarop het plichtsverzuim bekend wordt, hetgeen geregistreerd staat als de aanleiding tot het onderzoek en de definiëring en beoordeling van plichtsverzuim door leidinggevenden. Hierop van invloed is de organisatorische inbedding van het politietuchtrecht. Voor het achterhalen van het functioneren van dit selectieproces vormen de normovertredingen die zich in werkelijkheid hebben voorgedaan het uitgangspunt.

De normovertredingen

Reeds meermalen is in deze studie naar voren gebracht dat het uiterst moeilijk is hiervan een betrouwbaar beeld te krijgen. Omdat de medewerkers geen directe invloed uitoefenen op het selectieproces, kunnen de normovertredingen die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden alleen worden afgeleid uit de bevindingen van de enquête onder medewerkers. De relativering hiervan is wel dat de bevindingen de perceptie van het plaatsvinden van normovertredingen van de medewerkers weergeven. Een overrapportage kan optreden omdat meerdere respondenten melding maken van dezelfde normovertreding. Van onderrapportage kan sprake zijn bij plichtsverzuim dat zich onttrekt aan de waarneming van medewerkers, zoals contacten met criminele personen en lekken van informatie. De enquêteresultaten moeten dan ook als een indicatie van de werkelijke normovertredingen worden beschouwd. Zij zijn uitgesplitst in twee tabellen. Tabel 6.17 geeft een overzicht van de normovertredingen waarbij het verschil tussen het percentage respondenten van de twee korpsen dat vermelde deze te hebben meegemaakt minder dan tien procent bedraagt. Tabel 6.18

geeft een overzicht van de normovertredingen waarbij dit verschil groter is dan tien procent.

Tabel 6.17 Normovertredingen die medewerkers in twee jaar binnen het team hebben meegemaakt, gerangschikt naar gemiddeld percentage (percentages)

Normovertredingen	*% respondenten Amsterdam-Amstelland (N=187)*	*% respondenten Noord- en Oost-Gelderland (N=250)*	*gemiddeld %*	*verschil tussen de %*
werkhouding: gebrek aan inzet	89	86	87.5	3
ongewenste omgangsvormen jegens burgers	62	63	62.5	1
misbruik van bedrijfsmiddelen	51	56	53.5	5
ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's	50	42	46	8
informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening	39	48	43.5	9

Tabel 6.18 Normovertredingen die medewerkers in twee jaar binnen het team hebben meegemaakt, gerangschikt naar verschil tussen de percentages (percentages)

Normovertredingen	*% respondenten Amsterdam-Amstelland (N=187)*	*% respondenten Noord- en Oost-Gelderland (N=250)*	*gemiddeld %*	*verschil tussen de %*
onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten	60	36	48	24
onjuist invullen van declaraties of werktijden	19	31	25	22
interne diefstal	33	13	23	20
slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen	70	52	61	18

Normovertredingen	*% respondenten Amsterdam-Amstelland (N=187)*	*% respondenten Noord- en Oost-Gelderland (N=250)*	*gemiddeld %*	*verschil tussen de %*
misdragingen in de privé-sfeer	39	22	30.5	17
onrechtmatig geweldsgebruik tijdens openbare ordehandhaving	43	27	35	16
het niet melden van geweldsgebruik aan een meerdere	27	14	20.5	13

Over het geheel genomen geven de respondenten van korps Amsterdam-Amstelland gemiddeld vaker aan plichtsverzuim te hebben meegemaakt dan de respondenten van korps Noord- en Oost-Gelderland. Het gemiddelde percentage van de tabellen 6.17 en 6.18 van korps Amsterdam-Amstelland is 49 en van korps Noord- en Oost-Gelderland 40 procent. Een gebrekkige werkhouding van collega's is door een overgrote meerderheid in beide korpsen waargenomen. Ongewenste omgangsvormen jegens burgers is eveneens door een meerderheid van de respondenten in beide korpsen meegemaakt. Iets meer dan de helft van de respondenten in beide korpsen maakte misbruik van bedrijfsmiddelen door collega's mee.

Er zijn ook verschillen waarneembaar tussen de korpsen. Slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen en onrechtmatig geweldsgebruik jegens verdachten tijdens de openbare ordehandhaving, normovertredingen in de privé-sfeer, interne diefstal en het niet melden van geweldsgebruik lijken vaker voor te komen in korps Amsterdam-Amstelland. Dit zijn grotendeels strafrechtelijk te interpreteren vormen van plichtsverzuim. Dit kan een verklaring vormen voor het hogere aantal strafrechtelijke onderzoeken in korps Amsterdam-Amstelland. Respondenten van korps Noord- en Oost-Gelderland hebben alleen het onjuist invullen van declaraties of werktijden en het informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening vaker vermeld. De indruk bestaat dat leidinggevenden deze vormen van plichtsverzuim niet snel strafrechtelijk zullen aanpakken.

De vergelijking van meegemaakte normovertredingen door medewerkers in beide korpsen wijst erop dat in korps Amsterdam-Amstelland meer normovertredingen lijken voor te komen die zich lenen voor een strafrechtelijke aanpak. Dit kan een verklaring vormen voor de strafrechtelijke benadering van normovertredingen in dit korps. Tegelijkertijd zijn er ook

belangrijke overeenkomsten tussen meegemaakte normovertredingen. De verschillen tussen de door de medewerkers meegemaakte typen normovertredingen kunnen dus deels maar niet volledig het verschil in aantallen strafrechtelijke onderzoeken en ontslagen verklaren. Het is daarom nuttig dieper in te gaan op het selectieproces van potentiële tuchtzaken.

Aanleiding tot onderzoek

Of een geval van plichtsverzuim strafrechtelijk of tuchtrechtelijk wordt onderzocht en vervolgens gesanctioneerd, bepaalt de leidinggevende die op het signaal van plichtsverzuim reageert. Maar het wordt tevens beïnvloed door de manier waarop het plichtsverzuim wordt aangebracht. In beide korpsen is de belangrijkste aanleiding voor een intern onderzoek een klacht of aangifte van een burger. In korps Amsterdam-Amstelland is dit echter meestal een aangifte, waarop strafrechtelijk onderzoek volgt. In korps Noord- en Oost-Gelderland is dit in de meeste gevallen een klacht, die gevolgd wordt door een oriënterend of disciplinair onderzoek. Verder vormt informatie uit een ander strafrechtelijk onderzoek en CIE-informatie in korps Amsterdam-Amstelland ruim drie keer zo vaak reden voor het opstarten van een – strafrechtelijk – onderzoek dan in korps Noord- en Oost-Gelderland. De aanleiding voor onderzoek is dus vanaf het begin in korps Amsterdam-Amstelland strafrechtelijker gekleurd.

Definitie en beoordeling van plichtsverzuim in korps Amsterdam-Amstelland

Leidinggevenden in korps Amsterdam-Amstelland zeggen te maken te krijgen met plichtsverzuim in de vorm van ongewenste omgangsvormen jegens burgers en van collega's onderling, geweldsgebruik, lekken van informatie, interne diefstal en normovertredingen in de privé-sfeer. Bij het duiden van hun perceptie van het plichtsverzuim in de praktijk verwijzen meerdere leidinggevenden naar de probleemanalyse van het Bio. In tegenstelling tot de medewerkers, noemen leidinggevenden in korps Amsterdam-Amstelland een tekortschietende werkhouding niet als vorm van plichtsverzuim waarmee zij worden geconfronteerd.

Gezien de grootte van de teams en de districten waaraan teamchefs en districtschefs in korps Amsterdam-Amstelland leiding geven, ligt het voor de hand dat een tekortschietende werkhouding meer nog dan in een korps met kleinere eenheden als korps Noord- en Oost-Gelderland zich aan het gezichtsveld van leidinggevenden onttrekt. Als signalen hierover hen toch bereiken (drie op de tien respondenten in de enquête geven aan een gebrekkige werkhouding van een collega aan een leidinggevende te hebben gemeld), doen zij deze kennelijk op informele wijze af. Tevens is het mogelijk

dat de leidinggevenden geen prioriteit toekennen aan signalen over dergelijk plichtsverzuim en deze negeren, bijvoorbeeld omdat zij dit plichtsverzuim niet van essentieel belang achten voor het totale functioneren van hun onderdeel. Ook kan het zijn dat hun morele afkeuring niet zo groot is dat zij zich genoopt voelen hun afkeuring tot uiting te brengen in een tuchtrechtelijke reactie, wellicht omdat er andere vormen van plichtsverzuim zijn die zij ernstiger vinden. In ieder geval beoordelen medewerkers de reactie op een gebrekkige werkhouding in het algemeen als laks: bijna zes op de tien respondenten van de enquête vinden dat het optreden tegen een tekortschietende werkhouding niet streng genoeg is.

Het Bio lijkt een belangrijke stempel te drukken op het selectieproces van potentiële tuchtzaken. Zoals gezegd blijkt uit de interviews met de leidinggevenden dat hun perceptie van plichtsverzuim wordt beïnvloed door beleid van het Bio. Dit beleid is sterk strafrechtelijk gekleurd, aangezien het is gebaseerd op de ervaring van onderzoeken die het zelf verricht en die zijn vrijwel alle strafrechtelijk van aard. Daarnaast mag worden aangenomen dat van het Bio een aanzuigende werking uitgaat. Strafrechtelijke onderzoeken worden verricht door het Bio, terwijl disciplinaire onderzoeken binnen het district plaatsvinden. Dit betekent dat een strafrechtelijk onderzoek in tegenstelling tot een disciplinair onderzoek voor een districtschef geen extra werkbelasting oplevert. Bovendien is er onder leidinggevenden vertrouwen in de kwaliteit van de Bio-onderzoeken, dankzij de investeringen van korpswege in een omvangrijk bureau met een hooggekwalificeerde bezetting. De drempel tot het doen instellen van een strafrechtelijk onderzoek is derhalve laag.

Definitie van plichtsverzuim in korps Noord- en Oost-Gelderland

In korps Noord- en Oost-Gelderland bestaat onder leidinggevenden en in het korpsbeleid overeenstemming over het grootste aandachtspunt wat betreft de interne normhandhaving: de gesloten en intolerante groepssfeer die leidt tot ongewenste omgangsvormen, een tekortschietende werkhouding en professionele opvattingen die niet voldoen aan de eisen van een moderne politie. Leidinggevenden ondervinden dat deze factoren een goede uitoefening van de politietaak belemmeren. Het is goed mogelijk dat leidinggevenden in korps Noord- en Oost-Gelderland vanwege de relatief kleine eenheden waaraan zij leiding geven indringender worden geconfronteerd met deze aspecten dan leidinggevenden in korps Amsterdam-Amstelland.

De bevindingen van de medewerkersenquête staven de probleemanalyse van de leidinggevenden binnen het korps, gezien het relatief hoge percen-

tage respondenten dat aangeeft een gebrekkige werkhouding, ongewenste omgangsvormen jegens burgers, het onjuist invullen van declaraties of werktijden en misbruik van bedrijfsmiddelen van collega's te hebben meegemaakt. Toch blijkt de aanpak van het probleem naar het oordeel van de medewerkers nog niet te voldoen. Meer dan 60 procent van de respondenten van de enquête vindt dat er niet streng genoeg tegen een tekortschietende werkhouding van collega's wordt opgetreden; dit is een hoger percentage dan in korps Amsterdam-Amstelland.

De focus op het proces van modernisering zorgt er mogelijk voor dat leidinggevenden ook in korps Noord- en Oost-Gelderland vormen van plichtsverzuim over het hoofd zien of als minder relevant beoordelen. Een indicatie hiervoor is dat bijna de helft van de respondenten in de medewerkersenquête aangeeft het informeel verstrekken van informatie in de functie-uitoefening door collega's te hebben meegemaakt. Dit is een groter aandeel dan in korps Amsterdam-Amstelland, waar dit onderwerp een belangrijk aandachtspunt vormt. Leidinggevenden in korps Noord- en Oost-Gelderland lijken hier echter niet op gespitst te zijn.

Korps Noord- en Oost-Gelderland beschikte in de periode 1999-2000 over slechts één interne onderzoeker, die alle typen intern onderzoek verrichtte, meestal in samenwerking met medewerkers afkomstig van het district waar het onderzoek zich afspeelde. Een intern onderzoek kwam dus mede ten laste van de menskracht van het district. Leidinggevenden ervoeren een disciplinair onderzoek bovendien als zeer belastend, niet alleen voor de betrokken politieambtenaar, maar ook voor de collega's en henzelf. Bezwaren betroffen met name de onduidelijke rechtspositie van de betrokkene en de lange doorlooptijd van het onderzoek. De drempel tot het (doen) instellen van een intern onderzoek was derhalve hoog. De ontwikkelingen die zich binnen korps Noord- en Oost-Gelderland sinds 2000 hebben voorgedaan, onderschrijven deze bevinding. Het Bio is uitgebreid tot vier mensen en geprofessionaliseerd. Het aantal interne onderzoeken is sindsdien sterk gestegen.

Conclusie

Dat er in korps Amsterdam-Amstelland meer strafrechtelijke onderzoeken plaatsvinden, wordt veroorzaakt door een combinatie van factoren. Het aantal normovertredingen dat in aanmerking komt voor een strafrechtelijke aanpak lijkt groter te zijn dan in korps Noord- en Oost-Gelderland. Verder ligt de aanleiding voor intern onderzoek vaker in de strafrechtelijke sfeer. Van belang is verder dat het Bio doordat het voornamelijk strafrechtelijke

onderzoeken verricht, een strafrechtelijke benadering heeft van interne normhandhaving. Omdat het Bio de autoriteit is op het gebied van integriteit binnen het korps, zijn leidinggevenden geneigd deze benadering en de strafrechtelijk gekleurde probleemanalyse van het Bio over te nemen. In korps Noord- en Oost-Gelderland worden de omgangsvormen en werkhouding veel meer als een probleem ervaren dan in korps Amsterdam-Amstelland. Als gevolg daarvan krijgen normovertredingen op deze terreinen eerder het etiket plichtsverzuim. Normovertredingen die als probleem worden ervaren voor het goed functioneren van het korps komen voor sanctionering in aanmerking.

Het groter aantal ontslagen in korps Amsterdam-Amstelland is toe te schrijven aan de aard en ernst van het plichtsverzuim dat daar is onderzocht. In mindere mate speelt een verschil tussen een meer coöperatieve handhavingsstijl in Noord- en Oost-Gelderland en een meer repressieve handhavingsstijl in korps Amsterdam-Amstelland een rol. Het ligt voor de hand de meer persoonsgerichte benadering van korps Noord- en Oost-Gelderland toe te schrijven aan de kortere lijnen tussen leidinggevenden en medewerkers.

6.6.3 Voldoet het politietuchtrecht in de praktijk aan zijn doelstelling?

In hoofdstuk 2 is gesteld dat het politietuchtrecht tot doel heeft een waarborg te vormen voor de professionaliteit, de interne orde en de geloofwaardigheid van de politie. Het politietuchtrecht dient derhalve als sanctioneringsmogelijkheid van respectievelijk plichtsverzuim in de functie-uitoefening, plichtsverzuim dat de interne orde verstoort en plichtsverzuim dat in de privé-sfeer plaatsvindt en de geloofwaardigheid van de politie aantast. Om te bepalen of het politietuchtrecht voldoet aan zijn doelstelling, wordt bekeken in hoeverre het wordt aangewend als reactie op deze drie categorieën plichtsverzuim.

Intern onderzoek vindt grotendeels plaats in reactie op signalen van buiten de invloedssfeer van de leidinggevenden, op grond van een aangifte of klacht van een burger of informatie uit een lopend strafrechtelijk onderzoek. In de praktijk vindt slechts een tiende van de interne onderzoeken plaats vanwege melding van een leidinggevende. De interne normhandhaving is dus voornamelijk reactief van aard. Leidinggevenden zeggen wel alert te zijn op plichtsverzuim en zelfs controle te verrichten op bepaalde aspecten daarvan, maar dit resulteert niet vaak in een intern onderzoek of een tuchtrechtelijke zaak. Waarschijnlijk doen zij plichtsverzuim dat zij zelf ontdekken als het

kan liever af met een gesprek of waarschuwing dan hiervan een disciplinaire zaak te maken. De aanpak van plichtsverzuim is derhalve hoofdzakelijk incidentgericht, dat wil zeggen dat de zaak wordt teruggebracht tot het individuele niveau. Structurele misstanden en oorzaken en afdelingsoverschrijdende misstanden worden nauwelijks in het kader van een tuchtrechtelijke procedure onderzocht.[70]

Het landelijk beeld dat tuchtrechtelijk gesanctioneerd plichtsverzuim grotendeels bestaat uit schendingen van de interne orde en normovertredingen in de privé-sfeer is bevestigd in de casestudies. Het plichtsverzuim dat in de jaren 1999-2000 in korps Amsterdam-Amstelland door middel van het politietuchtrecht is gesanctioneerd (55 zaken van (voorwaardelijk) disciplinair ontslag, ongeschiktheidsontslag[71] en schriftelijke berisping) bestaat voor 40 procent uit plichtsverzuim in privé-tijd, 35 procent uit plichtsverzuim dat de interne orde schendt en 25 procent uit plichtsverzuim begaan in de daadwerkelijke functie-uitoefening. Over 2003 zijn deze verhoudingen vergelijkbaar.[72] In korps Noord- en Oost-Gelderland bestaat het gesanctioneerde plichtsverzuim in 1999-2000 (21 zaken) merendeels uit plichtsverzuim dat de interne orde schendt (57%), gevolgd door plichtsverzuim in privé-tijd (24%) en plichtsverzuim in de functie-uitoefening (19%). In de jaren 2002-2003 is het accent nog meer komen te liggen op de interne orde. Hieruit volgt dat het politietuchtrecht niet primair een waarborg vormt voor professionaliteit, maar veeleer voor de interne orde van het korps en de geloofwaardigheid van politieambtenaren. In het volgende wordt per type plichtsverzuim naar verklaringen gezocht voor de afdoeningswijze.

Plichtsverzuim in de functie-uitoefening

Voor beide korpsen geldt dat het politietuchtrecht relatief weinig wordt toegepast als reactie op plichtsverzuim in de uitoefening van de politiefunctie. Er zijn enkele zaken bekend met betrekking tot omgang met burgers, onrechtmatig geweldsgebruik, belangenverstrengeling en meineed die met behulp van het tuchtrecht zijn gecorrigeerd, maar het gaat hierbij om slechts incidentele gevallen. Aannemelijk is dat de meeste normovertredin-

70 Hetzelfde gaat op voor de aanpak van informele informatieverstrekking (Van Ruth en Gunther Moor 1997, p. 234).

71 Dit is hierbij aangenomen als 'disciplinaire sanctie' terwijl het dit strikt genomen niet is. Feitelijk is er echter geen verschil omdat ook met deze vorm van ontslag geen recht bestaat op een werkloosheidsuitkering.

72 De percentages liggen op respectievelijk 53 privé, 26 interne orde en 20 procent functie-uitoefening.

gen in de functie-uitoefening niet leiden tot een formele afdoening, waarbij het vooral gaat om ongewenste omgang met burgers, onrechtmatig geweldsgebruik ('een klap te veel') en informele informatieverstrekking. Voor het feit dat deze normovertredingen slechts zelden tot een onderzoek of een formele reactie leiden, is een aantal plausibele verklaringen aan te wijzen. Deze liggen op het terrein van rechtvaardigingsgronden, identificatie, nadelige neveneffecten, afschuiven en de aanwezigheid van alternatieven.

Leidinggevenden hanteren verschillende rechtvaardigingsgronden voor het plichtsverzuim, waardoor een sanctie niet meer voor de hand ligt. Zij rechtvaardigen het plichtsverzuim door te wijzen op de emotie en hectiek onder invloed waarvan het is begaan, het legitieme doel dat de betrokkene voor ogen had (de aanhouding van een verdachte, bewijsvergaring) of het gedrag van het eventuele slachtoffer dat aanleiding gaf tot het plichtsverzuim. Ook kunnen zij het rechtvaardigen door het begrijpelijk te vinden wanneer het plichtsverzuim voortkwam uit verlies aan zelfbeheersing of uit slordigheid of onzorgvuldigheid.[73] Dat de betrokkene toegeeft dat hij onjuist heeft gehandeld, draagt hieraan bij – de normovertreding vormt dan onderdeel van een leerproces.

Een leidinggevende heeft vrijwel altijd zelf ook uitvoerend politiewerk verricht. Daardoor kan hij zich goed met de betrokkene identificeren. Veel leidinggevenden herkennen de situatie en hebben wel eens iets vergelijkbaars gedaan.[74] Dit werpt een drempel op om hiertegen op te treden.

Verder zijn degenen die wel eens een grens overschrijden wel degenen die daadwerkelijk durven op te treden. Deze handelingsgerichtheid wordt niet alleen gewaardeerd, maar is ook noodzakelijk om het politiewerk goed te doen. Een leidinggevende wil pal voor zijn mensen staan en hen niet afvallen als zijn medewerkers overmoedig zijn geweest. Daarbij wil hij voorkomen dat zijn mensen van actie afzien uit angst voor een reprimande. Hij aanvaardt het plichtsverzuim als een bedrijfsrisico, want "waar gehakt wordt, vallen spaanders."

Leidinggevenden kunnen zich vrijwaren van de noodzaak tot het nemen van maatregelen met het idee dat anderen het plichtsverzuim aan de kaak kunnen stellen, zoals een eventueel slachtoffer dat een klacht kan indienen of aangifte kan doen, of de officier van justitie die toezicht houdt op de opsporingsactiviteiten. Ten slotte heeft een leidinggevende voldoende

---

73 In een interview zegt een teamchef: "Je begrijpt heel goed waarom iemand bepaalde regels heeft overtreden. Maar op het moment dat je het zo goed begrijpt en kunt verklaren, praat je het in feite ook goed" (Van Zweden, Berger en Busato 2002).

74 Naeyé e.a. 2004, p. 40, p. 223.

alternatieven voor het tuchtrecht voorhanden om op normovertredingen te reageren, zoals een gesprek of functioneringsbegeleiding.

Leidt een normovertreding in de functie-uitoefening toch tot een disciplinaire zaak, dan wordt deze vaak met lankmoedigheid behandeld, tenzij er sprake is van corruptie waarop hoe dan ook ontslag volgt. Daarnaast is de zwaarste sanctie voorwaardelijk disciplinair ontslag. Exemplarisch voor de mildheid waarop politieambtenaren in dergelijke zaken kunnen rekenen, is casus op p. 526 in bijlage 3, waarin een rechercheur een strafzaak met betrekking tot diefstallen/inbraken laat mislukken omdat hij nalaat een proces-verbaal op te maken van de contacten die hij onderhield met een informante. Hoewel de maatschappelijke gevolgen groot zijn – een verdachte van ernstige misdrijven gaat vrijuit – en de rechercheur redelijk doordacht moet hebben gehandeld, komt hij ervan af met een schriftelijke berisping.

Plichtsverzuim dat de interne orde schendt

Onder plichtsverzuim dat inbreuk maakt op de interne orde van het korps wordt niet alleen verstaan het niet voldoen aan arbeidsrechtelijke verplichtingen (handelen in strijd met procedurevoorschriften; geen transparante, onvoldoende ijverige dan wel coöperatieve werkhouding tonen), maar ook interne diefstal en fraude. Landelijk gezien maakte deze categorie meer dan de helft van het aangetoonde plichtsverzuim uit. In korps Noord- en Oost-Gelderland was dit ook het geval, terwijl in Amsterdam-Amstelland het aandeel iets kleiner was.

De betrokkene schaadt het in hem gestelde vertrouwen en daarmee direct het korpsbelang. Gezien de repressieve handhavingsstijl die wordt gehanteerd, is de morele verontwaardiging die dit type plichtsverzuim oproept, kennelijk groot. Maar ook speelt mee dat veel van de belemmeringen om plichtsverzuim in de functie-uitoefening te sanctioneren, hier niet van toepassing zijn. Tevens zijn er minder verzachtende omstandigheden aan te dragen. Dat in korps Noord- en Oost-Gelderland het tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen vaker reden vormde voor een disciplinaire sanctie dan in korps Amsterdam-Amstelland, komt wellicht doordat in het eerste korps de bestaande omgangsvormen en werkhouding als obstakel werden gezien in het streven naar een meer eigentijds politiekorps. In enkele zaken diende de tuchtrechtelijke sanctionering een normstellend en leereffect te genereren.

Plichtsverzuim in de privé-sfeer

Naarmate normovertredingen minder direct te maken hebben met het daadwerkelijke politiewerk, is de drempel voor een formele afdoening lager. In korps Amsterdam-Amstelland vindt toepassing van het tuchtrecht in bijna de helft van de gevallen plaats ter sanctionering van normovertredingen in privé-tijd, dus ten behoeve van het waarborgen van het aanzien en de geloofwaardigheid van het korps. Daarbij gaat het meestal om mishandeling, ontucht, diefstal of fraude of het onderhouden van contacten met personen uit het criminele milieu. In één geval leidde zelfs incest dat inmiddels strafrechtelijk verjaard was tot het ontslag van een politieambtenaar. Het sanctioneren van plichtsverzuim in privé-tijd bevestigt de maatschappelijke voorbeeldfunctie van politieambtenaren. Er zijn verschillende factoren te noemen die bijdragen aan het sanctioneren van plichtsverzuim in privé-tijd:

- De aanleiding: informatie uit een strafrechtelijk onderzoek of de aanhouding als verdachte vraagt om een duidelijke reactie; een dergelijk signaal kan niet worden genegeerd.
- Duidelijke normstelling: plichtsverzuim in privé-tijd betreft vrijwel altijd misdrijven, waarmee de ernst in de visie van leidinggevenden vast staat.
- Schade aan het aanzien: meer dan plichtsverzuim dat zich intern afspeelt, hebben burgers weet van het plichtsverzuim. Dit schaadt navenant het aanzien van de politie.
- Geen invloed op de interne verhoudingen: het onderzoek naar het plichtsverzuim vindt volledig buiten het korps plaats. Een leidinggevende hoeft niet bang te zijn voor nadelige neveneffecten op de interne verhoudingen.
- Druk van het OM: omdat het veelal om strafbare feiten gaat, kan het OM aandringen op tuchtrechtelijke afdoening van de zaak, wat een grond vormt voor strafrechtelijk sepot.
- Geen alternatieven: het ligt niet voor de hand alternatieven te zoeken in de rechtspositionele sfeer, aangezien het plichtsverzuim niets van doen heeft met de functie-uitoefening.

Draagvlak

Onder leidinggevenden en medewerkers is zeker draagvlak te vinden voor het tuchtrecht, zo blijkt uit de interviews met leidinggevenden en de enquête onder medewerkers. Dat de politie over bijzondere (gewelds)bevoegdheden beschikt, rechtvaardigt naar de mening van velen het bestaan van een speciaal correctie-instrument. Met de daadwerkelijke toepassing van het

tuchtrecht is lang niet iedereen tevreden. Leidinggevenden zien de langdurige onzekerheid voor de betrokkene, zijn collega's en henzelf als groot nadeel van een disciplinaire procedure. Een grote meerderheid van de respondenten van de enquête vindt dat een disciplinaire zaak wel een leereffect teweegbrengt.

Dit neemt niet weg dat in beide korpsen meer dan een derde van de respondenten vindt dat een disciplinaire zaak de verhouding tussen medewerkers en leidinggevenden verziekt. Dit zou kunnen wijzen op een willekeurige of anderszins onzorgvuldige toepassing van het tuchtrecht. Dat noch in het ene, noch in het andere korps vertrouwen bestaat in een onpartijdige afhandeling van disciplinaire zaken ongeacht de rang van de betrokkene, vormt een indicatie van willekeur. Dit vormt de keerzijde van de huidige reactieve, casuïstische toepassing van het tuchtrecht.

Hoofdstuk 7

Evaluatie

7.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is de juridische aspecten van het politietuchtrecht te beschrijven en inzicht te geven in het functioneren daarvan in de praktijk. De probleemstelling van het onderzoek luidt: Welke (gedrags)normen voor politieambtenaren zijn tuchtrechtelijk relevant, aan welke juridische eisen behoort de tuchtrechtelijke procedure te voldoen en hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk? Er is materiaal verzameld door middel van literatuurstudie, jurisprudentieonderzoek, bestudering van beleidsstukken en jaarverslagen van interne onderzoeken en de afdoening daarvan afkomstig van alle regionale politiekorpsen en een casestudy in twee politiekorpsen.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de vijf onderzoeksvragen die in paragraaf 1.3 in vervolg op de probleemstelling zijn gesteld. De antwoorden op de eerste vier vragen vormen een weerslag van de inhoud van de voorgaande hoofdstukken. In paragraaf 7.2 worden de juridische situering van het politietuchtrecht en zijn beleids- en empirische context uiteengezet. Paragraaf 7.3 bevat een beschrijving van het materiële en het formele politietuchtrecht. Paragraaf 7.4 handelt over het politietuchtrecht in de praktijk. De laatste onderzoeksvraag betreft de beoordeling van de rechtmatigheid en doeltreffendheid van het politietuchtrecht in de praktijk. Het antwoord brengt de inzichten van het juridische en het empirische deel samen. Deze beoordeling vindt plaats in paragraaf 7.5. Paragraaf 7.6 bevat de aanbevelingen die voortvloeien uit dit onderzoek. Het hoofdstuk sluit af met de beschrijving van zes dilemma's die het functioneren van het politietuchtrecht bepalen en een beschouwing over de positie van de Bio's.

7.2 Het politietuchtrecht en zijn context

In deze paragraaf wordt de eerste onderzoeksvraag beantwoord, die luidt: Wat zijn de kenmerken van het politietuchtrecht? Daartoe worden eerst de

algemene kenmerken van het tuchtrecht belicht. Vervolgens wordt het politietuchtrecht juridisch gepositioneerd. Dan is er aandacht voor de beleidscontext en de empirische context waarbinnen het politietuchtrecht functioneert. Ten slotte wordt van de juridische kenmerken en de context de doelstelling van het politietuchtrecht afgeleid.

Juridische positionering

Tuchtrecht is sanctierecht van een specifieke groep. Veelsoortige groepen hebben tuchtrecht, zoals artsen, advocaten, militairen, sportbeoefenaars en ambtenaren. De tuchtrechtelijke sancties hebben een specifiek karakter doordat ze samenhangen met de aard van de groep, zoals salarissancties in het ambtenarentuchtrecht of uitsluiting uit de groep, de tuchtrechtelijke sanctie bij uitstek. De tuchtnorm die ten grondslag ligt aan de sanctiebevoegdheid is in het algemeen een open en vage norm. In concrete gevallen moet deze nader bepaald worden, waarbij gebruik kan worden gemaakt van geschreven en ongeschreven regels. Het tuchtrecht is eigensoortig recht: hoewel het eigenschappen heeft die overeenkomen met andere rechtsgebieden, is het daar niet onder te brengen.

Het politietuchtrecht is te typeren als hiërarchiek tuchtrecht, dat wil zeggen dat een hiërarchisch meerdere het uit eigen beweging kan toepassen. Dit in tegenstelling tot tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen waarbij een college tot sanctieoplegging beslist op basis van een klacht. Het politietuchtrecht is gebaseerd op artikel 125 lid 1 sub o Ambtenarenwet en verder geregeld in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Het Barp kent een open tuchtnorm met als centraal begrip 'plichtsverzuim'. Het bevat verder tien verschillende sancties en noemt enkele ordemaatregelen om de betrokkene gedurende de besluitvorming te verwijderen van zijn werkplek. Tevens bevat het enkele procedurele bepalingen. Procedurele aspecten en de eisen die aan de voorbereiding, inhoud en inrichting van het sanctiebesluit worden gesteld, zijn echter voornamelijk te vinden in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). In het algemeen beoogt het tuchtrecht de kwaliteit van de groep te waarborgen. Een meer specifieke doelstelling van het politie- of ambtenarentuchtrecht blijkt niet uit de wetsgeschiedenis.

Beleidscontext

Het beleid ter bevordering van de integriteit van de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder vormt de aangewezen beleidscontext voor het politietuchtrecht. Dit is vanaf de jaren negentig van de vorige eeuw tot stand gekomen. Onder integriteit wordt verstaan: onkreukbaarheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid. Het integriteitsbeleid staat in het teken van preventie

en bewustwording van integriteitsrisico's en morele dilemma's. Er is geen sprake van een eenduidige visie op het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie en de oorzaken daarvan, noch op de reactie daarop. Het tuchtrecht speelt in het integriteitsbeleid dan ook nauwelijks een rol. In het kader hiervan is wel wetgeving tot stand gekomen met striktere normen ten aanzien van ambtenaren en de opdracht voor elke overheidsdienst een gedragscode vast te stellen.

Empirische context

Er wordt in deze studie onderscheid gemaakt tussen normovertredingen, dat wil zeggen een gedraging waarbij een gedragsregel wordt geschonden, en plichtsverzuim. De vragen wat het begrip plichtsverzuim inhoudt en wat eronder wordt verstaan in de rechtspraak en in de praktijk vormden onderwerp van onderzoek. Om te bezien welke normovertredingen daadwerkelijk plaatsvinden, welke worden aangemerkt als plichtsverzuim, welke worden onderzocht en welke leiden tot tuchtrechtelijke sanctionering, is gekomen tot een indeling van twaalf typen, die alle mogelijke normovertredingen van politieambtenaren omvatten. Deze vallen uiteen in drie hoofdcategorieën, te weten: normovertredingen in de functie-uitoefening, normovertredingen die de interne orde van het korps verstoren en normovertredingen in de privé-sfeer.

Er zijn verscheidene risicofactoren aan te wijzen die het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie bevorderen. Politiewerk biedt naar zijn aard veel gelegenheid tot het plegen van normovertredingen. Het werk combineert een grote mate van individuele beslissingsvrijheid met de beschikking over ingrijpende bevoegdheden en toegang tot voor sommigen belangwekkende informatie. De individuele beslissingsvrijheid is door de jaren heen nog eens vergroot doordat de bevelshuishouding heeft plaatsgemaakt voor een onderhandelingshuishouding. Dit betekent dat politiemensen niet meer uitvoeren wat hun van bovenaf wordt opgedragen, maar dat zij zelf verantwoordelijkheid dragen voor hun functie-invulling. Verder is de kwaliteit van het werk moeilijk controleerbaar, omdat het zich grotendeels afspeelt buiten het gezichtsveld van de leidinggevende en het zich niet makkelijk laat vertalen in concrete resultaten. Politiemensen volgen informele beroepseisen om invulling te geven aan hun individuele beslissingsvrijheid. Sommige aspecten hiervan druisen in tegen de geldende regels of maatschappelijke fatsoensnormen. Een van deze beroepseisen houdt in dat fouten of misstappen niet worden besproken of gemeld. Deze risicofactoren maken het moeilijk een schatting te maken van de omvang van normover-

tredingen. Het is dan ook waarschijnlijk dat er naast geregistreerde normovertredingen een aanzienlijk *dark number* bestaat.

Handhavingscontext

Het politietuchtrecht vormt een onderdeel van de interne normhandhaving, waaronder wordt verstaan het door het bevoegd gezag bevorderen dan wel bewerkstelligen van normconform gedrag van politieambtenaren. Handhaving omvat, naast sanctionering, maatregelen op het gebied van normstelling, voorlichting en preventie. Normhandhaving is gebaat bij eenduidige, kenbare en naleefbare normen, waarvan reeds een preventief effect kan uitgaan. Het is onzeker of gedragsregels die worden vastgelegd in een gedragscode, zoals wordt voorgestaan in het integriteitsbeleid, hieraan voldoen.

De reactie op normovertredingen kan zich afspelen op organisatie- en op individueel niveau. Deze studie beperkt zich tot het individueel niveau. Andere reacties dan tuchtrechtelijke kunnen zijn het waarschuwen, begeleiden en verplaatsen van een medewerker. Vanwege het sanctiekarakter is het tuchtrecht het sluitstuk van de interne normhandhaving. Het is in beginsel pas aan de orde wanneer van minder ingrijpende maatregelen niet het beoogde effect wordt verwacht. Er zijn twee handhavingsstijlen te onderscheiden. De coöperatieve handhavingsstijl kenmerkt zich door normstelling in overeenstemming met de werkvloer. De reactie op een normovertreding is gericht op overreding en herstel van het geschonden vertrouwen. Bij de repressieve handhavingsstijl passen duidelijke van bovenaf opgelegde normen en een disciplinerende reactie op normovertredingen. Onderzoek heeft uitgewezen dat strikte leidinggevenden die een repressieve handhavingsstijl hanteren in de perceptie van medewerkers normovertredingen meer weten terug te dringen dan leidinggevenden met een coöperatieve handhavingsstijl.

In de literatuur wordt aangenomen dat factoren op zowel organisatie- als op casusniveau de afdoening van normovertredingen bepalen. Belangrijke factoren op organisatieniveau vormen de grootte van de organisatie en de aard van de interne verhoudingen, zoals een bevelshuishouding of een onderhandelingshuishouding. Factoren op casusniveau hebben betrekking op het morele oordeel van de leidinggevende, de aard van de normovertreding en de kenmerken van de overtreder.

Doelstelling van het politietuchtrecht

Omdat noch de wetsgeschiedenis, noch het landelijk integriteitsbeleid inhoud geeft aan de doelstelling van het politietuchtrecht, is deze afgeleid uit

de aard van het recht en inzichten uit de literatuur. Het politietuchtrecht heeft primair tot doel de professionaliteit van de politie te waarborgen. Ten tweede beoogt het de interne orde van de organisatie te verzekeren. Ten derde beoogt het een waarborg te zijn voor de geloofwaardigheid van politieambtenaren, die tot uiting komt in normconform gedrag in privé-tijd. Het gaat dus, in drie trefwoorden gezegd, om professionaliteit, functionaliteit en geloofwaardigheid.

7.3 De juridische aspecten van het politietuchtrecht

In deze paragraaf worden de tweede en derde onderzoeksvraag beantwoord, namelijk wat de materieelrechtelijke aspecten van het politietuchtrecht zijn (materieel tuchtrecht) en welke eisen het recht stelt aan de tuchtrechtelijke procedure (formeel tuchtrecht).

7.3.1 Materieel politietuchtrecht

Artikel 76 Barp lid 1 verleent het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om een politieambtenaar disciplinair te straffen wanneer hij zich schuldig maakt aan plichtsverzuim. Het tweede lid omschrijft wat onder plichtsverzuim wordt verstaan.

> Artikel 76 Barp
> 1. De ambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan disciplinair worden gestraft.
> 2. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

Plichtsverzuim is een open begrip, dat in de praktijk nadere invulling moet krijgen. Niet alleen overtreding van geschreven maar ook van ongeschreven normen kan plichtsverzuim opleveren. Wanneer nadere invulling van het begrip uitblijft, kan bij degenen op wie het tuchtrecht van toepassing is onzekerheid bestaan omtrent de vraag welke gedragingen het bevoegd gezag sanctiewaardig acht. Het politietuchtrecht heeft primair betrekking op gedragingen in de functie-uitoefening en in relatie tot het bevoegd gezag en collega's. Maar ook privé-gedragingen kunnen onder de werking van het

tuchtrecht vallen, waarmee het grondrecht van politieambtenaren op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer beperkt wordt. De rechtspraak hanteert de norm dat een politieambtenaar zich in privé-tijd onthoudt van gedragingen die zijn betrouwbaarheid en integriteit en – als gevolg daarvan – de betrouwbaarheid en integriteit van het korps ondermijnen. Vanwege de brede taakstelling van politieambtenaren en hun maatschappelijke voorbeeldfunctie vallen niet alleen strafbare feiten hieronder, maar onder omstandigheden ook gedrag dat strijdig is met maatschappelijke fatsoensnormen.

Normatief kader

Het open en vage begrip plichtsverzuim vraagt om een normatief kader dat hieraan inhoud geeft en gebruikt kan worden om normovertredingen te beoordelen. In het licht van het *nulla poena*-beginsel en het *lex certa*-beginsel verdient het de voorkeur dat gedragsregels zo veel mogelijk schriftelijk zijn vastgelegd. Normen die niet op schrift staan, moeten worden geëxpliciteerd alvorens er sprake kan zijn van een bevoegdheid tot sanctietoepassing. Voor het creëren van een normatief kader is onderscheid gemaakt tussen externe normen die buiten de invloedssfeer van de politie tot stand zijn gekomen en interne normen die binnen de politie zijn vastgesteld. De externe normen bestaan uit algemene rechtsbeginselen voor alle overheidsoptreden, bepalingen uit de Europese code voor politiële ethiek 2001, wettelijke voorschriften met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de politie, strafrechtelijke verbodsbepalingen en de behoorlijkheidsnormen zoals geformuleerd door de Nationale ombudsman. De interne normen bestaan uit gedragscodes, dienstvoorschriften en dienstopdrachten.

Jurisprudentie

De verwachting was dat de rechtspraak een belangrijke bron zou zijn voor de nadere invulling van het begrip plichtsverzuim. Om te kunnen nagaan van welk normatief kader de rechter gebruikmaakt om te bepalen of er sprake is van plichtsverzuim, is de gepubliceerde jurisprudentie van de jaren 1998 tot en met 2003 bestudeerd ten aanzien van plichtsverzuim door politieambtenaren. Dit leverde 17 relevante uitspraken op, merendeels afkomstig van de Centrale Raad van Beroep, de hoger beroepsinstantie voor ambtenaren. De uitspraken betroffen in meerderheid gedragingen in de privé-sfeer. Gebleken is dat de rechter veelal per zaak een op die casus toegesneden norm formuleert en de algemene norm waarvan deze is afgeleid impliciet laat. In die zin is uit de rechtspraak geen normatief kader af te leiden. Wel is duidelijk geworden dat de rechter groot belang hecht aan

een open en transparante houding van medewerkers jegens hun leidinggevenden. Het nalaten een leidinggevende in kennis te stellen van relevante informatie, wordt als plichtsverzuim beschouwd. In geen van de zaken waarin privé-gedragingen centraal stonden, oordeelde de rechter dat het kwalificeren hiervan als plichtsverzuim strijdig was met het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Uit de rechtspraak is opgemaakt dat de rechter het niet handelen volgens interne procedures niet zonder meer als plichtsverzuim aanmerkt; dit vergt extra motivering. In geval van schending van een externe norm kan plichtsverzuim wel worden verondersteld.

Verder wijst de jurisprudentie uit dat wanneer een leidinggevende afwijkende groepsnormen gedoogt, plichtsverzuim dat overeenstemt met die groepsnormen niet mag worden bestraft. Het bestaan van 'normatieve onzekerheid', dat wil zeggen onzekerheid omtrent de (inhoud van de) normen die moeten worden nageleefd, kan de sanctiebevoegdheid wegnemen of de evenredigheid tussen plichtsverzuim en sanctie beïnvloeden. Dit is niet het geval als het plichtsverzuim zo ernstig is dat normatieve onzekerheid geen verontschuldiging biedt. Het verduidelijken van een norm door middel van een waarschuwing verzekert de sanctiebevoegdheid. Algemeen aanvaarde fatsoensnormen hebben echter geen verduidelijking nodig voor sanctionering. Het niet direct corrigeren van plichtsverzuim kan het bevoegd gezag de sanctioneringsbevoegdheid terzake van hetzelfde plichtsverzuim op een later tijdstip ontnemen.

Gedraging

Plichtsverzuim bestaat uit een gedraging, dat wil zeggen een doen of nalaten. Meestal betreft het plichtsverzuim een feitelijke handeling. Nalaten kan bestaan uit het verzaken van een plicht of het tonen van onvoldoende inzet en ijver. Alleen het hebben van een bepaalde overtuiging kan geen plichtsverzuim vormen. Wel kan een poging tot het laten plaatsvinden van een handeling plichtsverzuim opleveren. Ook het zich begeven in een situatie die risico's meebrengt voor het aanzien van de politie kan plichtsverzuim zijn. Plichtsverzuim kan bestaan uit één gedraging, een reeks gedragingen of een complex van gedragingen.

Rechtvaardigingsgrond

Bij de vraag of er sprake is van plichtsverzuim spelen eventueel aanwezige rechtvaardigende omstandigheden een rol. Zij kunnen resulteren in het aanvaarden van een rechtvaardigingsgrond. Hierover is vooralsnog niets vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht, noch in het Barp. Wel noemt

artikel 5.0.5 wetsontwerp Awb de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond als strafuitsluitingsgrond, maar deze bepaling is niet rechtstreeks van toepassing op tuchtrechtelijke sancties in het ambtenarenrecht. In het algemeen zal gelden dat de politieambtenaar die een normovertreding begaat in de gerechtvaardigde veronderstelling dat hij zijn plicht vervult, vrijuit gaat. Gebrekkige toerusting door het korps van de medewerkers waardoor deze hun taak niet naar behoren kunnen uitoefenen, kan eveneens een rechtvaardigingsgrond opleveren. Ook kan deze liggen in een conflict van plichten dat de ambtenaar dwingt de minste van de kwaden te kiezen.

Schuld

Schuld in de zin van verwijtbaarheid is een vereiste voor disciplinaire sanctietoepassing. Schuld betekent dat de overtreder de feitelijke aard en de onjuistheid van zijn gedraging kende of had moeten kennen. Het plichtsverzuim is hem met andere woorden toe te rekenen. Wanneer er sprake is van algehele ontoerekeningsvatbaarheid ten tijde van het plegen van het plichtsverzuim is er geen plaats voor een disciplinaire sanctie. Wel zijn andere rechtspositionele maatregelen mogelijk. Verminderde toerekeningsvatbaarheid laat de kwalificatie van plichtsverzuim intact, maar kan gelden als een strafverminderende factor.

Tuchtrechtelijke sancties

Het politietuchtrecht kent tien sancties, die in oplopende zwaarte zijn genoemd in artikel 77 Barp: de schriftelijke berisping, twee tijdsancties, de boete, vier salarissancties, schorsing en ontslag. De sancties kunnen onder voorwaarde worden opgelegd, waarbij het bevoegd gezag bijzondere, op het plichtsverzuim en de persoon van de betrokkene toegesneden voorwaarden kan stellen. In het strafrecht worden drie sanctiedoelen onderscheiden, die ook van toepassing zijn op het politietuchtrecht, namelijk speciale preventie, generale preventie en genoegdoening aan het slachtoffer. Het laatste sanctiedoel is in het kader van het tuchtrecht breder te interpreteren als het herstellen van het aanzien van de politie.

De sancties vervullen ieder voor zich verschillende functies, maar bij elk van de sancties is één functie overheersend. De verdeling van de sancties naar hun functies ziet er als volgt uit:

1. schriftelijke berisping: versterken van de norm;
2. tijdsancties, boete, salarissancties: leedtoevoeging;
3. schorsing, ontslag: uitsluiting.

Hoewel schorsing en ontslag tevens gericht zijn op leedtoevoeging, is hun primaire doel uitsluiting. De voorwaardelijk opgelegde sanctie fungeert als een stok achter de deur voor gedragsverandering.

De ambtenaren

Het politietuchtrecht is ingevolge artikel 1 lid 1 sub i Barp van toepassing op de adspirant, de ambtenaar die is aangesteld voor de uitvoering van de politietaak en de ambtenaar die is aangesteld voor de uitvoering van technische, administratieve en andere taken ten dienste van de politie, de bijzonder ambtenaar van politie (deze is werkzaam bij de Rijksrecherche) en de vakantiewerker. De rechtspositieregeling van de vrijwillige ambtenaar van politie kent een vergelijkbare regeling als het Barp, maar het sanctiearsenaal is beperkt tot drie sancties. De uitzendkracht die in een civielrechtelijke arbeidsrelatie staat tot het politiekorps valt niet onder de werking van het politietuchtrecht.

Het orgaan dat bevoegd is tot aanstelling van een ambtenaar, is ook bevoegd tot het opleggen van een disciplinaire sanctie. Voor politieambtenaren werkzaam bij een regionaal politiekorps is dit de korpsbeheerder. Voor politieambtenaren werkzaam bij het KLPD is dit de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voor rijksrechercheurs is dit de minister van Justitie. De korpsleiding van een regionaal politiekorps wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit. In de studie is uitgegaan van de rechtspositie van de ambtenaar van politie werkzaam bij een regionaal politiekorps.

7.3.2 Formeel politietuchtrecht

Rechtsbeginselen

Het politietuchtrecht valt niet onder de werking van artikel 6 EVRM, omdat het EHRM een tuchtrechtelijke procedure niet aanmerkt als een *criminal charge* en het EHRM ambtenaarrechtelijke geschillen van ambtenaren met verantwoordelijkheden die specifiek tot het domein van de overheid behoren, evenmin schaart onder *civil rights*.

De eisen die de Awb stelt aan de voorbereiding, de inhoud en de inrichting van beschikkingen zijn integraal van toepassing op een tuchtrechtelijke sanctiebeschikking (aangeduid als 'sanctiebesluit'). Ten aanzien van deze drie onderdelen wordt een grote mate van zorgvuldigheid vereist omdat een sanctiebesluit een belastend besluit is. Het bevoegd gezag dient te handelen zonder vooringenomenheid (art. 2:4 Awb). Zijn besluiten berus-

ten op een evenredige belangenafweging (art. 3:4 Awb), zonder dat hij zijn bevoegdheid voor een ander doel gebruikt dan hem is toegekend (verbod van détournement de pouvoir, art. 3:3 Awb). Onpartijdigheid en onafhankelijkheid worden niet van het bevoegd gezag geëist. In een disciplinaire zaak is het bevoegd gezag per slot van rekening partij in het conflict met een medewerker.

Naast de in de Awb genoemde beginselen, zijn drie ongeschreven beginselen relevant. Het consistentiebeginsel vereist dat een bestuursorgaan beleid ontwikkelt om tot consistente besluitvorming te komen wanneer het beschikt over een discretionaire bevoegdheid. Het beleid dient als waarborg tegen willekeur. Het bevoegd gezag beschikt over discretionaire bevoegdheid ten aanzien van het instellen van een disciplinair onderzoek, het toepassen van ordemaatregelen en het opleggen van een sanctie. Consistente besluitvorming houdt tevens in dat juridisch gelijke gevallen gelijk worden behandeld (gelijkheidsbeginsel). Daarbij komt dat het bestuursorgaan in beginsel dient te handelen conform gewekte verwachtingen waarop de betrokkene mocht vertrouwen (vertrouwensbeginsel).

Disciplinair onderzoek

Ter voorbereiding van een sanctiebesluit rust op het bestuursorgaan een kennisvergaringsplicht (art. 3:2 Awb), hetgeen inhoudt dat hij de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. In het kader van het tuchtrecht geeft het bestuursorgaan hieraan vorm door het verrichten van disciplinair onderzoek. Dit is niet specifiek in de wet geregeld. Om te voldoen aan de kennisvergaringsplicht dient het bevoegd gezag gegevens te verzamelen over feiten die betrekking hebben op het (vermeende) plichtsverzuim, de (kenbaarheid en eenduidigheid van de) geschonden norm, de verwijtbaarheid van de betrokkene, zijn algehele functioneren en de rol van leidinggevenden. Het beginsel van evenredige belangenafweging en het zorgvuldigheidsbeginsel verlangen dat het bevoegd gezag onderzoeksmethoden toepast die zo min mogelijk schade berokkenen aan de positie van de ambtenaar. Vanwege het vrije bewijsstelsel van het bestuursrecht zijn in beginsel alle bewijsmiddelen toegestaan die kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van de gestelde feiten. Naast bedrijfsinformatie, de verklaring van de betrokkene, getuigenverklaringen en deskundigenverklaringen kan het bevoegd bezag ook strafrechtelijke processen-verbaal als bewijsmiddel gebruiken. Een beslissing tot het verrichten van disciplinair onderzoek is niet appellabel, ten eerste omdat zij het karakter heeft van een voorbereidingsbeslissing en ten tweede omdat zij niet strekt tot het ingrijpen in de rechtspositie van de ambtenaar.

Hoorplicht in de voorbereidingsfase

Het Awb en het Barp verplichten het bevoegd gezag de betrokken ambtenaar in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, respectievelijk zich te verantwoorden, alvorens een sanctiebesluit te nemen. Dit gebeurt op basis van het voornemen tot een sanctiebesluit, dat een telastelegging van de verweten feiten moet bevatten en redelijkerwijs eveneens een indicatie van de voorgenomen sanctie. Met de ruime interpretatie van de zienswijze ex artikel 4:8 Awb, waardoor de betrokkene ook de gelegenheid krijgt zich uit te laten over de voorgenomen sanctie, is de verantwoordingsbepaling van artikel 79 Barp in feite overbodig. Om zich voor te bereiden op de verantwoording kan de ambtenaar om afschriften verzoeken van de schriftelijke stukken die betrekking hebben op de hem ten laste gelegde feiten (art. 79 lid 3 Barp). De zorgvuldigheid eist dat het bevoegd gezag deze tijdig ter beschikking stelt, zodat de ambtenaar zich naar behoren kan voorbereiden. De ambtenaar kan zich in een tuchtrechtelijke procedure laten bijstaan door een raadsman. Het is zorgvuldig het horen in aanwezigheid van de raadsman te laten plaatsvinden, zeker als de sanctie van ontslag dreigt.

Ordemaatregelen

Gedurende de voorbereiding van het sanctiebesluit kan het bevoegd gezag de betrokkene op non-actief stellen door hem te schorsen, met een maximum termijn van negen maanden. In afwachting van de schorsing kan hij buiten functie worden gesteld, bij wijze van spoedeisende maatregel. De ambtenaar kan van rechtswege worden geschorst op verschillende gronden, waaronder een strafrechtelijke vervolging terzake van een misdrijf. Het bevoegd gezag kan de ambtenaar eveneens de toegang tot dienstruimten ontzeggen. Verder kan hij voor korte of langere tijd worden overgeplaatst. Aan het besluit tot een ordemaatregel dient een belangenafweging ten grondslag te liggen. Het toepassen van een ordemaatregel is een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb, waartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. Ten behoeve van een zorgvuldige voorbereiding kan intern juridisch advies worden ingewonnen over het te nemen sanctiebesluit. Advisering door een extern orgaan is alleen wettelijk vereist wanneer een ambtenaar wordt gestraft vanwege de uitoefening van grondrechten (art. 3:5 lid 1 Awb jo art. 80 Barp).

Het sanctiebesluit

Vanwege het leedtoevoegend karakter van het merendeel van de tuchtrechtelijke sancties is het evenredigheidsbeginsel van bijzonder belang. Het

evenredigheidsbeginsel ligt in het verlengde van de rechtsplicht tot het maken van een belangenafweging. Het betekent dat de zwaarte van de sanctie in evenredigheid moet zijn met de ernst van de gepleegde feiten. Het evenredigheidsbeginsel stelt een bovengrens aan de strafmaat. Het verlangt niet dat het bevoegd gezag voor de minst zware sanctie kiest, maar er moet wel voldoende reden zijn voor het opleggen van een zwaardere sanctie of maatregel. Het bepalen van de evenredigheid van de sanctie gebeurt in beginsel primair op grond van de ernst van het plichtsverzuim en de mate van de vertrouwensbreuk tussen ambtenaar en bevoegd gezag als gevolg daarvan. Vervolgens worden strafverzwarende en strafverminderende factoren tegen elkaar afgewogen. Wanneer strikt sanctiebeleid wordt gehanteerd gericht op vaak voorkomend plichtsverzuim, leggen persoonlijke omstandigheden in het individuele geval minder gewicht in de schaal. Het sanctiebesluit bestaat in hoofdzaak uit de volgende onderdelen: de telastelegging met een feitelijke omschrijving van het verweten plichtsverzuim, het bewijs daarvoor, de opgelegde sanctie en de gronden waarop het besluit berust (motiveringsbeginsel).

Cumulatie met strafrechtelijke straf

Cumulatie van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie wordt niet verhinderd door het *ne bis in idem*-beginsel, aangezien de werking hiervan zich beperkt tot het strafrecht. Internationale bepalingen die cumulatie van punitieve sancties verbieden, heeft Nederland niet geratificeerd. Cumulatie van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie wordt geaccepteerd vanwege de verschillen in normstelling, strafdoelen, handhavend orgaan en de beperkte reikwijdte van het tuchtrecht. Om te voorkomen dat cumulatie niet meer evenredig is in verhouding tot de ernst van de feiten is onderlinge afstemming aangewezen tussen het OM en het bevoegd gezag. Het ligt voor de hand plichtsverzuim dat tevens een strafbaar feit vormt en plaats heeft gevonden in de functie-uitoefening dan wel een schending betekent van de interne verhoudingen van het korps primair tuchtrechtelijk af te doen. Terzake van plichtsverzuim, tevens een strafbaar feit, dat heeft plaatsgevonden in privé-tijd dient een strafrechtelijke afdoening voorrang te krijgen.

Bezwaar en beroep

De ambtenaar kan tegen een sanctiebesluit en tegen een 'andere handeling' bezwaar aantekenen bij het betreffende bestuursorgaan (art. 8:1 jo art. 7:1 Awb). De handeling – een mondelinge beslissing of een feitelijke handeling – moet wel verder strekken dan een interne ordemaatregel in het kader van

de normale bedrijfsvoering. Ook een derde belanghebbende kan in theorie bezwaar aantekenen tegen een sanctiebesluit. Te denken is aan een eventueel slachtoffer van het plichtsverzuim. In de behandeling van een bezwaarschrift komt het bestuursorgaan tot een volledige heroverweging van het besluit, waarbij het de rechtmatigheid en de beleidsaspecten toetst. Het bestuursorgaan verklaart het bezwaar (deels) gegrond of ongegrond.

Tegen de beslissing van het bezwaar staat beroep open bij de rechter. Een tuchtrechtelijk sanctiebesluit komt dus alleen ter toetsing van een rechter wanneer de belanghebbende in beroep komt tegen het besluit op bezwaar. Doet hij dit niet, dan komt er bij de tuchtrechtelijk sanctietoepassing geen rechter aan te pas. De beroepsgronden die de belanghebbende aanvoert, bepalen in de regel de omvang van de rechterlijke toetsing. De rechter bepaalt wel ambtshalve of er sprake is van plichtsverzuim. De rechter toetst het toepassen van een discretionaire bevoegdheid terughoudend. De evenredigheid van de sanctie toetst hij echter vol. Dat wil zeggen dat hij zijn eigen oordeel over de ernst van het plichtsverzuim, de zwaarte van de sanctie en de verwijtbaarheid van de betrokkene in de plaats mag stellen van het oordeel van het bestuursorgaan. De rechter kan het besluit op bezwaar vernietigen. Ook kan hij zelf in de zaak voorzien en het bezwaar alsnog gegrond verklaren en het primaire besluit herroepen.

Het bewijs

Het bestuursrecht kent een vrij bewijsstelsel, dat wil zeggen dat er geen materiële regels zijn die de toelaatbaarheid en de bewijskracht van bewijsmiddelen bepalen. De rechter is vrij in zijn oordeel hierover. Het bewijs moet de rechter de overtuiging geven dat het plichtsverzuim heeft plaatsgevonden. Ook is het bevoegd gezag gehouden de verwijtbaarheid van de ambtenaar, het oogmerk van het plichtsverzuim en de kenbaarheid van de overtreden norm feitelijk te onderbouwen. De rechter toetst het bewijs alleen wanneer dit wordt aangevochten door de ambtenaar. Hij beoordeelt in dat geval of het bevoegd gezag bij de bewijsvergaring geen grondrechten van de ambtenaar heeft geschonden zonder wettelijke basis (legaliteitsbeginsel) en of het de beginselen van behoorlijk bestuur in acht heeft genomen, waarvan met name het zorgvuldigheidsbeginsel van belang is. Het CRvB gaat ervan uit dat zorgvuldig onderzoek gericht is op waarheidsvinding. Onrechtmatig verkregen bewijs leidt niet zonder meer tot bewijsuitsluiting. De bestuursrechter sluit alleen bewijsmateriaal uit wanneer het op een wijze is verkregen die zozeer indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat het gebruik van het bewijs onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.

7.4 Het politietuchtrecht in de praktijk

Om de vraag naar het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk te kunnen beantwoorden, is onderzoek verricht op landelijk niveau en op korpsniveau door een *casestudy* in de korpsen Amsterdam-Amstelland en Noord- en Oost-Gelderland. Zowel op landelijk als op korpsniveau is gekeken naar de organisatorische inbedding van het politietuchtrecht en het onderzoek naar en de afdoening van plichtsverzuim in concrete gevallen. De organisatorische inbedding omvat het normatief kader dat het bevoegd gezag hanteert om plichtsverzuim te definiëren, het disciplinair sanctiebeleid, de disciplinaire procedureregeling en de aanwezigheid en aard van speciale voorzieningen.

Definitie van plichtsverzuim

De disciplinaire procedureregelingen van alle 26 politiekorpsen in Nederland bieden over het geheel genomen weinig tot geen inhoudelijke informatie over hetgeen onder plichtsverzuim wordt verstaan. De disciplinaire procedureregeling van korps Noord- en Oost-Gelderland noemt voorbeelden van plichtsverzuim, waarbij benadrukt wordt dat de specifieke omstandigheden van het geval in belangrijke mate de afdoening bepalen. In korps Amsterdam-Amstelland heeft de korpsleiding huiselijk geweld en het gebruik van *partydrugs* specifiek gekwalificeerd als plichtsverzuim. In het dagelijks leiding geven gaan leidinggevenden af op hun eigen morele oordeel over de toelaatbaarheid en verwijtbaarheid van gedragingen van medewerkers waarmee zij te maken krijgen. Zij gebruiken daarbij hun eigen professionele ervaring als referentiekader. Een belangrijk onderscheidingscriterium is of een gedraging onder de werking van het strafrecht valt. Strafrechtelijke relevantie staat gelijk aan de kwalificatie als 'zeer ernstig' plichtsverzuim. Met name in korps Amsterdam-Amstelland wordt aan strafbare feiten zwaarder getild dan aan plichtsverzuim dat niet tevens een strafbaar feit oplevert. Het integriteitsstatuut voor de politie 1997 speelt geen rol van betekenis bij het definiëren van plichtsverzuim.

Leidinggevenden blijken voorts voor de beoordeling van het plichtsverzuim zwaar mee te laten wegen of er sprake was van kwaad opzet van de betrokkene. Dit is het geval wanneer de betrokkene eerder voor soortgelijke normovertredingen is gewaarschuwd, hij opzettelijk een norm heeft overtreden en hij eigen (materieel of immaterieel) voordeel nastreefde. Normovertredingen die los staan van de functie-uitoefening en zijn gepleegd met het oog op verbetering van de eigen positie worden per definitie als plichtsverzuim aangemerkt en voor een formele afdoening voorgedragen. Gedra-

gingen die in de normale functie-uitoefening zijn gepleegd worden niet snel als plichtsverzuim bestempeld.

De tuchtrechtelijke procedure

Alle politiekorpsen hebben bepalingen op schrift staan over het verloop van de tuchtrechtelijke procedure, de meeste korpsen in de vorm van een regeling of procedurebeschrijving. Korps Amsterdam-Amstelland verstrekt de betrokkene een uitgebreide folder met bepalingen over zijn rechtspositie. De duidelijkheid en volledigheid van enkele regelingen zijn goed, maar het merendeel laat te wensen over. Lang niet alle regelingen bieden (duidelijke) informatie over onderzoeksmethoden in het kader van het disciplinair onderzoek, de interne verdeling van beslissingsbevoegdheden, advisering en de rechtspositie van de betrokkene.

Alle korpsen beschikken wel over een afdeling voor interne onderzoeken (Bio), dat gekoppeld is aan de korpsleiding. De Bio's verschillen per korps aanzienlijk in grootte en bestaan uit één tot meer dan tien medewerkers. De Bio's in de twee *casestudies* vormden voorbeelden van uitersten: in korps Amsterdam-Amstelland maken 18 medewerkers deel uit van het Bio, in korps Noord- en Oost-Gelderland was dat ten tijde van de gegevensverzameling één onderzoeker. Inmiddels is dit bureau uitgebreid tot vier medewerkers.

Op het punt van een eventueel zwijgrecht dat de betrokkene in het kader van een disciplinair onderzoek toekomt, nemen de korpsen verschillende standpunten in. Zo vermeldt korps Amsterdam-Amstelland dat de betrokkene geacht wordt mee te werken aan het onderzoek en dat hij zich transparant dient op te stellen. Dit neemt niet weg dat het Bio voorafgaande aan het verhoor eerst de cautie geeft. Het korps Noord- en Oost-Gelderland staat op het standpunt dat de betrokkene tijdens een disciplinair verhoor geen zwijgrecht toekomt. In beide korpsen wordt de verklaring van de betrokkene in het kader van het disciplinair onderzoek alleen met zijn toestemming voor strafrechtelijke doeleinden gebruikt.

De rol van de korpsbeheerder is in korps Amsterdam-Amstelland afstandelijker dan in korps Noord- en Oost-Gelderland. De mate van inhoudelijke betrokkenheid van de korpsbeheerder heeft geen invloed op de rechtmatigheid van het sanctiebesluit, zolang het sanctiebesluit maar formeel door het juiste orgaan is genomen. De meerwaarde die de korpsbeheerder kan bieden is gelegen in zijn afstandelijke houding en tegelijkertijd zijn verantwoordelijkheid voor het goede functioneren van het korps.

Aard en omvang plichtsverzuim

Dit onderzoek heeft niet tot doel een schatting te maken van de aard en omvang van plichtsverzuim dat zich daadwerkelijk voordoet binnen de politie. Wel kunnen de resultaten van de medewerkersenquête in de twee onderzochte korpsen hiervan een indicatie geven, met het voorbehoud dat zij een weergave vormen van de perceptie van de medewerkers. De meest gerapporteerde vormen van plichtsverzuim in beide korpsen zijn een gebrekkige werkhouding en ongewenste omgangsvormen jegens burgers. Deze worden gevolgd door misbruik van bedrijfsmiddelen, slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's en informele informatieverstrekking in de functie-uitoefening. Dubieuze contacten met het criminele milieu en onrechtmatig vuurwapengebruik werden het minst gerapporteerd.

De afdoening van plichtsverzuim

Factoren die bepalen welk plichtsverzuim leidinggevenden aan de korpsleiding moeten voordragen voor een formele afdoening door het bevoegd gezag, zijn in de twee vergeleken korpsen niet op schrift vastgelegd. De procedureregeling van korps Noord- en Oost-Gelderland noemt wel factoren die van belang zijn voor de beoordeling van plichtsverzuim. De regel 'lekken (van informatie) is vertrekken' die in korps Amsterdam-Amstelland wordt gehanteerd, kan gezien worden als een vorm van strikt sanctiebeleid.

Het landelijk onderzoek wijst uit dat aangetoond plichtsverzuim vrijwel altijd consequenties heeft voor de betrokkene, die kunnen variëren van een gesprek tot onvoorwaardelijk strafontslag. De rechtspositionele besluiten die volgden op plichtsverzuim, bestonden in de meerderheid van de gevallen (58%) uit een disciplinaire sanctie. De meest toegepaste sancties zijn schriftelijke berisping en (voorwaardelijk) ontslag. Het plichtsverzuim dat het vaakst heeft geleid tot consequenties voor de betrokkene bestond uit normovertredingen in de privé-sfeer, tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen. Ontslag volgde relatief het vaakst op interne diefstal, fraude, normovertredingen in de privé-sfeer en informele informatievoorziening. Andere disciplinaire sancties dan ontslag volgden relatief het vaakst op fraude en het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen. De conclusie is dat het politietuchtrecht met name wordt aangewend als reactie op plichtsverzuim dat de interne orde van de politie schaadt en plichtsverzuim gepleegd in de privé-sfeer.

Er bleken grote verschillen te bestaan tussen de korpsen in aantallen betrokkenen bij intern onderzoek, aantallen ontslagen en aantallen disciplinaire sancties anders dan ontslag. Ook de korpsen van de casestudies

vertoonden op deze punten verschillen. Korps Amsterdam-Amstelland telde aanmerkelijk meer verdachten van strafrechtelijk onderzoek en meer ontslagen. Het hogere aantal ontslagen is terug te voeren op de aard en ernst van het daar onderzochte plichtsverzuim. Tevens speelde de selectie van zaken een rol. De aanpak van plichtsverzuim in korps Amsterdam-Amstelland is strafrechtelijker van karakter, ingegeven door een strafrechtelijke oriëntatie van het Bio. Het Bio formuleert een probleemanalyse ten aanzien van het plaatsvinden van normovertredingen, die wordt overgenomen door leidinggevenden. In korps Noord- en Oost-Gelderland ervaren leidinggevenden voornamelijk plichtsverzuim op het gebied van werkhouding en omgangsvormen als probleem, hetgeen zich leent voor een disciplinaire aanpak. De focus van de leidinggevenden op de werkvloer verschilt derhalve tussen de korpsen. De cijfers wijzen slechts in geringe mate op een verschil in handhavingsstijl. Korps Noord- en Oost-Gelderland hanteerde een meer coöperatieve en korps Amsterdam-Amstelland een meer repressieve aanpak. Het ligt voor de hand dit verschil in verband te zien met het verschil in korpssterkte, maar dit laat zich niet generaliseren. Het gaat dus te ver te stellen dat naarmate het korps meer medewerkers telt, het een meer repressieve handhavingsstijl hanteert.

Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor de opvatting dat de rang en de functie van de betrokkene van invloed zijn op de afdoening van plichtsverzuim. Wel is de houding van de betrokkene relevant. Leidinggevenden zijn bereid binnen bepaalde marges plichtsverzuim te accepteren, mits de betrokkene zich zijn fout realiseert en hierover open is. Vooral ten aanzien van de functie-uitoefening geldt dat fouten maken mag, als deze als leermoment worden aangegrepen. Vanwege de grote onderlinge betrokkenheid binnen de politie is er veel oog voor persoonlijke omstandigheden van de betrokkene, die als verzachtende omstandigheden kunnen worden aangemerkt. Op disfunctioneren vanwege alcoholgebruik of schuldenproblematiek kan een langdurig begeleidingstraject volgen, alvorens de positie van de betrokkene onhoudbaar wordt geacht. Wanneer een ambtenaar een veiligheidsrisico vormt voor het korps, bijvoorbeeld doordat hij informatie doorgeeft aan het criminele circuit of zelf criminele activiteiten ontplooit, zoals drugshandel of heling, dan is zijn positie per definitie onhoudbaar. Ook zedenmisdrijven en mishandeling in de privé-sfeer komen in aanmerking voor ontslag, ook als sindsdien lange tijd is verstreken. Een voorbeeld daarvan is het ontslag van een inspecteur in korps Amsterdam-Amstelland die zich meer dan 15 jaar eerder schuldig had gemaakt aan incest.

De conclusie is dat de afdoening van plichtsverzuim primair afhangt van de aard van het plichtsverzuim. Plichtsverzuim dat de interne orde

schendt en plichtsverzuim in privé-tijd komen eerder in aanmerking voor een tuchtrechtelijke afdoening dan plichtsverzuim in de functie-uitoefening. Andere factoren die samenhangen met het korps dan wel met de persoon van de betrokkene zijn slechts van secundair belang.

7.5 Beoordeling van het functioneren van het politietuchtrecht

In deze paragraaf wordt de vijfde onderzoeksvraag beantwoord, die luidt: Hoe kan het functioneren van het politietuchtrecht worden beoordeeld wat betreft rechtmatigheid en doeltreffendheid? De rechtmatigheid wordt beoordeeld aan de hand van de vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht die zijn geformuleerd in paragraaf 4.6. De doeltreffendheid wordt beoordeeld aan de hand van de sanctiedoelen van de in het Barp genoemde sancties en de doelstelling van het politietuchtrecht.

7.5.1 Rechtmatigheid

Op basis van het onderzoek naar het materiële en formele politietuchtrecht, zijn in paragraaf 4.6 vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht geformuleerd. Deze dienen als toetsingskader voor de rechtmatigheidsbeoordeling van het politietuchtrecht in de praktijk. De beoordeling betreft de organisatorische inbedding van het tuchtrecht en het globale beeld dat is verkregen over het onderzoek naar, de beoordeling en de afdoening van plichtsverzuim.

Definitie plichtsverzuim

In veel korpsen blijft een nadere invulling van het begrip plichtsverzuim achterwege. Dit staat op gespannen voet met het consistentiebeginsel en biedt onvoldoende waarborg tegen een willekeurige kwalificatie van gedragingen als plichtsverzuim. De verwijzing naar strafrechtelijke strafbaarstellingen biedt weinig meerwaarde. Sommige korpsen hebben wel inhoud gegeven aan het begrip plichtsverzuim, zoals korps Noord- en Oost-Gelderland. In de interviews refereren leidinggevenden hier echter niet aan. In het algemeen overheerst een casuïstische benadering van plichtsverzuim. Als aan individuele omstandigheden een onevenredig groot belang wordt toegekend, komt consistente besluitvorming in gevaar.

Er is een grijs gebied van vage normen geconstateerd, waardoor het onduidelijk is wat plichtsverzuim is en wat niet. Medewerkers gaven zelf aan in onzekerheid te verkeren over normen aangaande het aannemen van cadeautjes, nevenactiviteiten, werkhouding en gedragingen in de privésfeer. De eerste twee onderwerpen zijn in de wet geregeld, maar kennelijk voldoet dit niet. De laatste twee onderwerpen vormen in de twee vergeleken korpsen speerpunten van de interne normhandhaving. Een mogelijke verklaring voor de normatieve onzekerheid is dat de normen van het bevoegd gezag conflicteren met de informele groepsnormen, wat leidt tot weerstand op de werkvloer die zich uit in onzekerheid.

Uit de dossiers bleek dat de normstelling bij de onderwerpen schuldenlast en het onderhouden van contacten met personen met criminele antecedenten niet duidelijk was. De grens tussen wat acceptabel is en wat niet, wordt niet ondubbelzinnig getrokken: is het toegestaan een relatie te onderhouden met iemand met criminele antecedenten? En: welke schuldenlast is voor een politieambtenaar acceptabel? Is veroordeling door de kantonrechter vanwege achterstallige betaling nog verenigbaar met de uitoefening van het ambt? Omdat ook in sanctiebesluiten op deze gebieden de norm niet altijd helder bleek, vragen deze onderwerpen om een algemene normstelling.

Disciplinair onderzoek

Korps Amsterdam-Amstelland kent geen voorschriften voor de afweging of in een geval van plichtsverzuim disciplinair onderzoek dan wel een aangifte terzake van een strafbaar feit is aangewezen. Korps Noord- en Oost-Gelderland beschikt hier wel over, maar de bepalingen zijn niet allemaal even helder. Bovendien is de grond waarop strafrechtelijk onderzoek volgens de procedureregeling wordt ingesteld ruimer dan gesteld in artikel 27 Wetboek van Strafvordering, hetgeen in strijd is met de rechtmatigheid. De conclusie is dat ten aanzien van het besluit tot het instellen van het disciplinair onderzoek en het doen van aangifte korps Noord- en Oost-Gelderland enigermate voldoet aan het consistentiebeginsel, maar korps Amsterdam-Amstelland niet.

Veel korpsen maken onderscheid tussen oriënterend en disciplinair onderzoek en sommige daarvan kennen een betrokkene in het kader van een oriënterend onderzoek minder rechten toe dan in het kader van een disciplinair onderzoek. In feite komt het erop neer dat oriënterend onderzoek naar onderzoek in de wandelgangen door direct leidinggevenden verwijst. Dit maakt deel uit van de dagelijkse bedrijfsvoering. De leidinggevende dient hierbij weliswaar ook zorgvuldig te werk te gaan en de grond-

rechten van de betrokkene te respecteren, maar er is nog geen sprake van het voldoen aan de kennisvergaringsplicht zoals genoemd in artikel 3:2 Awb.

Het landelijk onderzoek wijst uit dat alle korpsen beschikken over een interne onderzoeker of een Bio. Een Bio bevordert de zorgvuldigheid van het onderzoek, onder andere vanwege zijn specifieke deskundigheid en ervaring op het gebied van tuchtrecht. Het Bio heeft meer distantie ten opzichte van het dagelijks politiewerk en biedt daarom een betere garantie dat het onderzoek zonder vooringenomenheid wordt uitgevoerd dan wanneer dit gebeurt door een leidinggevende of medewerker die de betrokkene persoonlijk kent. De kans is groter dat een Bio de rol van de leidinggevende of organisatorische factoren in het onderzoek betrekt, hetgeen eveneens de waarheidsvinding bevordert. Ook de rechter hecht bij de beoordeling van de bewijsgaring aan de kwalificatie van de onderzoekers. Uit de *casestudy* bleek dat de leidinggevenden in korps Amsterdam-Amstelland vanwege het goed toegeruste en deskundige Bio meer tevreden waren over de kwaliteit van de disciplinaire onderzoeken dan in korps Noord- en Oost-Gelderland dat in de onderzoeksperiode beschikte over slechts één interne onderzoeker, die vaak samenwerkte met medewerkers van de districten. Inmiddels is ook daar een uitgebreider Bio gevormd.

In de praktijk bestaan de onderzoeksmethoden veelal uit het horen van de betrokkene en getuigen en het analyseren van processen-verbaal. In disciplinaire procedureregelingen van enkele korpsen is bepaald dat het gebruik van bedrijfsinformatie alleen mogelijk is na toestemming van de korpsleiding. Dit is ook het geval in korps Amsterdam-Amstelland. Een dergelijk voorschrift vormt een waarborg voor zorgvuldige toepassing van onderzoeksmethoden waarmee de privacy van de betrokkene gemoeid is. In korps Noord- en Oost-Gelderland geldt het voorschrift dat de betrokkene in aanwezigheid van twee personen wordt gehoord, maar dit gebeurt in de praktijk niet altijd. Aan deze schending van procedurevoorschriften verbond het korps geen consequenties. Dat de betrokkene kennelijk aan de procedureregeling geen rechten mag ontlenen, doet af aan de waarde van het procedurevoorschrift. Verder heeft korps Noord- en Oost-Gelderland niets vastgesteld over de onderzoeksmethoden. In de dossiers zijn er geen blijken van onnodige inbreuken op het recht op *privacy* in het kader van het disciplinaire onderzoek. De conclusie luidt dan ook dat de bewijsvergaring over het geheel genomen zorgvuldig plaatsvindt.

De onderzoeken richten zich hoofdzakelijk op de gedragingen van één of soms twee personen. Zij overstijgen zelden het niveau van het individu. Er is weinig aandacht voor organisatorische kenmerken, de cultuur waarin het plichtsverzuim is ontstaan of de rol van leidinggevenden. Als dit laatste

aspect al aan de orde komt, blijft het doorgaans onduidelijk of de leidinggevende consequenties ondervindt van de zaak. Aan het doorlichten van de procedures en/of het onderdeel op het bestaan van gelegenheid tot het plegen van normovertredingen zoals het landelijk beleid voorstaat, komt men in de praktijk derhalve vooralsnog onvoldoende toe.[1]

Ordemaatregelen

Ordemaatregelen lijken zorgvuldig te worden toegepast, wat betekent dat betrokkenen hiermee niet onnodig worden belast. Er zijn in de casestudies geen gevallen aangetroffen waarbij schorsing gepaard ging met (gedeeltelijke) inhouding van de bezoldiging. Er zijn ook geen aanwijzingen dat deze maatregel is overwogen. Tijdens de schorsing bestaat er de mogelijkheid voor de betrokkene langs een andere weg inkomsten te verwerven. Met het oog hierop, maar ook als ontslag in de lijn der verwachting ligt, kan het omwille van een doelmatige besteding van overheidsgeld raadzaam zijn de bezoldiging van de betrokkene gedurende de schorsing (gedeeltelijk) in te houden.

Zienswijze/verantwoording

In de korpsen Amsterdam-Amstelland en Noord- en Oost-Gelderland krijgt de betrokkene in het kader van het geven van een zienswijze dan wel verantwoording de gelegenheid zich uit te laten over zowel de telastelegging als de voorgenomen sanctie, zoals goed politietuchtrecht vereist. Betwijfeld wordt of de praktijk van korps Noord- en Oost-Gelderland waarbij achtereenvolgens de korpschef kennis neemt van de verantwoording en de korpsbeheerder de zienswijze aanhoort, iets toevoegt aan de zorgvuldigheid van de procedure.

Er bestaan verschillen tussen de korpsen op het punt van het toekennen van het zwijgrecht. Omdat hierover vooralsnog ook uit de jurisprudentie geen duidelijk standpunt valt af te leiden, kan het uitgangspunt dat de betrokkene in het kader van een disciplinaire procedure een verantwoordingsplicht toekomt, niet onrechtmatig worden geacht. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb waarin een zwijgrecht van de betrokkene is vastgelegd, verdient het de voorkeur de betrokkene een zwijgrecht toe te kennen wanneer een tuchtrechtelijke sanctietoepassing dreigt. Bovendien vormt dit een gewenst tegenwicht tegen de ruime mogelijkheden van het bevoegd gezag om bewijs te vergaren. De bepalingen

1 TK 2002-2003, 28 844, nr. 2, p. 17.

omtrent de informatievoorziening aan de betrokkene en zijn raadsman zijn, voorzover aanwezig in de procedureregelingen, conform de wet.

Sanctietoepassing

Sanctiebeleid is niet aangetroffen, met uitzondering van het uitgangspunt dat lekken van informatie ontslag meebrengt. In de praktijk blijkt echter dat zoveel gewicht wordt toegekend aan de speciale omstandigheden van het geval, dat het beleid slechts in een deel van de gevallen van lekken van informatie wordt uitgevoerd. Vanwege het ontbreken van sanctiebeleid wordt niet voldaan aan het consistentiebeginsel. Ten aanzien van juridische advisering voldoen de korpsen van de *casestudies* aan de eisen van goed politietuchtrecht. Toch biedt verplicht advies van de korpsjurist alléén onvoldoende waarborg tegen willekeur, omdat het juridisch advies geenszins bindend is.

In sanctiebesluiten komen niet of nauwelijks verwijzingen voor naar geschreven bronnen van normen, zoals het integriteitsstatuut van de politie 1997 of een gedragscode van het korps. Dit is echter wel een vereiste van goed politietuchtrecht. De sanctiebesluiten geven over het geheel wel de indruk dat (ongeschreven) normen voorafgaande aan de sanctionering eerst verduidelijkt worden, tenzij de norm zo evident is dat explicitering niet nodig is. In het algemeen gesproken lijkt dus wel te worden voldaan aan het *lex certa*-beginsel.

Het dossieronderzoek wijst verder uit dat sanctiebesluiten in het algemeen zoals vereist een telastelegging bevatten en een mededeling omtrent de verwijtbaarheid van de betrokkene. Over het geheel genomen is niet gebleken van onevenredige sanctietoepassing. Bij samenloop van een tuchtrechtelijke en een strafrechtelijke procedure vindt overleg plaats tussen het OM en het korps over de afdoeningen. Het voorwaardelijk sepot van het OM onder voorwaarde van tuchtrechtelijke sanctionering verdient geen schoonheidsprijs. Het OM is natuurlijk gerechtigd rekening te houden met de mogelijkheid van een tuchtrechtelijke sanctie, maar in deze constructie heeft de betrokkene geen invloed op het vervullen van de voorwaarde om zo strafrechtelijke vervolging af te wenden. Het is daarom raadzaam deze afstemming beter te structureren, zoals beschreven in paragraaf 4.6.

De decentrale organisatiestructuur van korps Amsterdam-Amstelland en de strafrechtelijke oriëntatie van het Bio brengt mee dat de districtschefs zelfstandig disciplinair onderzoek laten verrichten. Er is vervolgens een praktijk ontstaan waarin districtschefs waarschuwingsbrieven 'opleggen', die in het korps de status hebben verkregen van een geformaliseerde informele sanctie, waartegen bezwaar mogelijk is. Het is de vraag of de waarschu-

wingsbrief moet worden gezien als een appellabele beslissing die strekt tot ingrijpen in de rechtspositie van de politieambtenaar, of als een interne ordemaatregel waarvan de leidinggevende gebruik kan maken ter uitvoering van zijn leidinggevende taak en waartegen geen bezwaar mogelijk is.

Als sanctie mist de waarschuwingsbrief een wettelijke grondslag en is hij dus strijdig met het legaliteitsbeginsel. Het verdient de voorkeur de waarschuwingsbrief daadwerkelijk als waarschuwing te beschouwen. De brief strekt ertoe de norm die dreigt te worden overtreden of reeds is overtreden te verduidelijken, zodat er geen twijfel kan bestaan over de kenbaarheid daarvan. De sanctiebevoegdheid voor een daaropvolgende normovertreding staat daarmee vast. Tegen een dergelijke waarschuwingsbrief is geen bezwaar mogelijk. Dit betekent tevens dat hij niet mag ingrijpen in de rechtspositie van de politieambtenaar, dus bijvoorbeeld geen rol mag spelen bij interne sollicitaties. Wanneer er daarnaast behoefte bestaat de districtschef de bevoegdheid toe te kennen om plichtsverzuim formeel af te doen, kan de korpschef de bevoegdheid tot het opleggen van de schriftelijke berisping submandateren aan de districtschefs. Dit submandaat tast de bevoegdheid van de korpschef niet aan.

Conclusie

Het belangrijkste element waarop de rechtmatigheid van het politietuchtrecht in de praktijk tekortschiet, is het gebrek aan adequaat beleid dat invulling moet geven aan de discretionaire bevoegdheid om disciplinaire sancties toe te passen. Dergelijk beleid is vereist vanwege het beginsel van consistente besluitvorming dat willekeur in de reactie op en de afdoening van plichtsverzuim beoogt te voorkomen. Bovendien dient beleid de rechtszekerheid van de medewerkers van het korps. Het beleid zou zich moeten richten op de inhoud van plichtsverzuim, het instellen van disciplinair onderzoek en het besluit tot sanctietoepassing. Vanwege het ontbreken van disciplinair beleid wordt plichtsverzuim casuïstisch afgedaan, waarbij groot gewicht wordt toegekend aan de specifieke omstandigheden van het geval. Het verplicht stellen van juridisch advies voorafgaande aan het nemen van een sanctiebesluit is een stap in de goede richting op de weg naar consistente besluitvorming.

7.5.2 Doeltreffendheid

Doeltreffend betekent dat het beoogde doel wordt bereikt. De doeltreffendheid van het tuchtrecht moet worden afgeleid van de toepassing ervan. Het

bestaan op zich heeft wellicht de functie van stok achter de deur voor goed gedrag, maar alleen als het ook daadwerkelijk wordt toegepast als plichtsverzuim zich voordoet. Doeltreffend is geen synoniem voor frequent. Bij een frequente sanctionering kunnen de nadelige neveneffecten overheersen, wat ten koste gaat van de doeltreffendheid. Het politietuchtrecht heeft primair tot doel de professionaliteit van het politieoptreden te waarborgen. Ten tweede beoogt het een goed functionerende organisatie te verzekeren. Ten derde beoogt het een waarborg te zijn voor de geloofwaardigheid van politieambtenaren, die tot uiting komt in normconform gedrag in privé-tijd.

De doeltreffendheid van het politietuchtrecht wordt getoetst aan de driedelige doelstelling van het politietuchtrecht en aan de sanctiedoelen van de tuchtrechtelijke sancties. Eerst wordt de praktijk van het tuchtrecht getoetst aan zijn doelstelling. Vervolgens wordt ingegaan op het effect van de tuchtrechtelijke sancties in de praktijk. Ten slotte wordt gekeken welke factoren in de context van het politietuchtrecht zijn huidige functioneren kunnen verklaren.

Doeltreffendheid van het politietuchtrecht

Intern onderzoek vindt merendeels plaats in reactie op een signaal van buitenaf (klacht of aangifte van een burger, informatie uit strafrechtelijk onderzoek). De interne normhandhaving is dus voornamelijk reactief van aard. In de casestudies is slechts een tiende van de onderzoeken gestart vanwege een melding van een leidinggevende. Dit kan erop wijzen dat controle en correctie niet stroken met de interne verhoudingen die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen, maar ook dat leidinggevenden niet goed zicht hebben op de werkvloer. Het politietuchtrecht fungeert dus minder als sturingsinstrument voor het bevoegd gezag dan was verwacht. In het volgende wordt de doeltreffendheid van het functioneren aan de hand van de drieledige doelstelling van het politietuchtrecht beoordeeld.

Waarborg voor de professionaliteit van de politie

Uit het empirisch onderzoek is gebleken dat normovertredingen in de functie-uitoefening niet snel worden bestempeld als plichtsverzuim, ongeacht het feit dat er wettelijke voorschriften zijn geschonden. Plichtsverzuim dat blijk geeft van onprofessionaliteit, bijvoorbeeld in de sfeer van geweldstoepassing, wordt eerder afgedaan met een corrigerend gesprek of functioneringsbegeleiding dan met een tuchtrechtelijke sanctie. Opzettelijke en grove schendingen van wettelijke voorschriften kunnen leiden tot een tuchtrechtelijke sanctie, maar zelfs dan is de houding coulant. Tenzij er sprake is

van corruptie, is de zwaarste sanctie voor deze categorie plichtsverzuim voorwaardelijk ontslag.

Er zijn verschillende factoren die leidinggevenden ervan weerhouden plichtsverzuim in de functie-uitoefening formeel aan te pakken. Er is geen of weinig morele afkeuring van de kant van de leidinggevenden, omdat zij het plichtsverzuim rechtvaardigen vanwege de emoties die een rol hebben gespeeld of omdat het beoogde resultaat legitiem was. Leidinggevenden kunnen zich makkelijk identificeren met de betrokkene, omdat zij zelf uitvoerend politiewerk hebben verricht en de situatie herkennen. Verder willen leidinggevenden hun medewerkers niet ontmoedigen op te treden uit angst voor negatieve consequenties achteraf. Het zijn vaak de doeners die de brokken maken. Er is waardering voor het doen, de brokken worden voor lief genomen. Plichtsverzuim in de functie-uitoefening wordt dan ook in het algemeen aanvaard als een bedrijfsrisico. Vervolgens kan de leidinggevende de beoordeling daarvan overlaten aan de officier van justitie en de rechter tijdens de behandeling van een strafzaak. In geval van geweldsgebruik en omgangsvormen waarbij een burger betrokken was, kan de leidinggevende ervan uitgaan dat de burger een klacht indient of aangifte doet bij ontevredenheid over het optreden. Is dit niet het geval, dan kan de redenering zijn dat het plichtsverzuim niet zo ernstig was. Ten slotte zijn er alternatieven voorhanden voor een tuchtrechtelijke afdoening, in de sfeer van een gesprek of begeleiding.

Doordat het politietuchtrecht slechts sporadisch wordt toegepast om plichtsverzuim in de functie-uitoefening te sanctioneren, heeft het nauwelijks betekenis als het gaat om het versterken van beroepsnormen en levert het dus ook geen bijdrage aan het ontwikkelen van beroepsethiek, zoals wel wordt aangenomen. Met het waarborgen van de professionaliteit is een groot maatschappelijk belang gediend, gezien de bijzondere positie van de politie. Plichtsverzuim in de functie-uitoefening beschadigt meer dan de andere vormen van plichtsverzuim het aanzien en het gezag van de politie. De conclusie is dat het politietuchtrecht relatief weinig wordt toegepast op plichtsverzuim in de functie-uitoefening, ten eerste omdat het gerechtvaardigd wordt, ten tweede vanwege de aanwezigheid van alternatieven en ten derde omdat aan het belang van de bedrijfsvoering meer gewicht wordt toegekend dan aan het herstel van het aanzien van de politie. Het is dan ook onvoldoende doeltreffend als waarborg voor een professionele politie.

Waarborg voor de interne orde

Tuchtrechtelijk onderzoek en sanctionering betreft naar verhouding vaak plichtsverzuim dat de interne orde van het korps verstoort, zoals het tekort-

schieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen en interne diefstal. In korps Noord- en Oost-Gelderland is het politietuchtrecht aangewend als instrument om de als problematisch ervaren werkhouding en omgangsvormen te bestrijden. Of het politietuchtrecht een positieve bijdrage heeft geleverd aan de gewenste cultuuromslag is niet goed vast te stellen. Ook in deze context kunnen negatieve neveneffecten van tuchtrechtelijke sanctionering een rol spelen. Zij kunnen de afstand tussen management en medewerkers vergroten en een conflict aanwakkeren als de verhouding al onder spanning staat. Kennelijk weegt het beoogde effect van het politietuchtrecht in de praktijk zwaarder dan deze nadelen. De conclusie is dat het politietuchtrecht doeltreffend lijkt te zijn om de interne orde te waarborgen.

Waarborg voor de geloofwaardigheid van de politie

Naast gedragingen die de interne orde schenden, vindt het politietuchtrecht relatief vaak toepassing om normovertredingen in de privé-sfeer te sanctioneren. Hiermee wordt de geloofwaardigheid van de politie beschermd. Kennelijk staat het bevoegd gezag niet toe dat medewerkers in privé-tijd strafbare feiten begaan die zij geacht worden in functie te bestrijden. Ook het onderhouden van contacten met personen uit het criminele milieu wordt hieronder verstaan. Er wordt dus groot belang gehecht aan het ethisch bewustzijn van de individuele ambtenaar en zijn maatschappelijke voorbeeldfunctie.

Verschillende factoren dragen bij aan een formele, tuchtrechtelijke afdoening van normovertredingen in de privé-sfeer, zoals de aanwezigheid van een duidelijke (strafrechtelijke) normstelling waarmee de verwijtbaarheid van de betrokkene een gegeven is, het feit dat de gedragingen en de afdoening daarvan los staan van de functie-uitoefening en de interne verhoudingen, de schade aan het aanzien van de politie en de afwezigheid van alternatieven in de rechtspositionele sfeer. De conclusie is dat het politietuchtrecht doeltreffend lijkt te zijn als waarborg voor een geloofwaardige politie.

Conclusie

Het politietuchtrecht dient voornamelijk als waarborg voor de interne orde en de geloofwaardigheid van de politie. Als waarborg voor haar professionaliteit speelt het politietuchtrecht een marginale rol. Het voldoet derhalve gedeeltelijk aan zijn doelstelling, maar niet aan het primaire doel. Toch is juist in de functie-uitoefening een belangrijk maatschappelijk belang gelegen, meer dan in de interne orde. Het is dan ook de vraag of het publiek vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van de politie gebaat is bij een zo

terughoudende toepassing van het politietuchtrecht ten aanzien van plichtsverzuim in de functie-uitoefening. De coöperatieve handhavingsstijl, gestoeld op begrip en gedeelde informele beroepsnormen, gaat ten koste van het herstellen van het geschonden aanzien van de politie dat formele afkeuring door de korpsleiding verlangt.

Doeltreffendheid van de tuchtrechtelijke sancties

Tot algemene sanctiedoelen die ook worden nagestreefd met de tuchtrechtelijke sancties behoren speciale preventie, generale preventie en genoegdoening aan het (eventuele) slachtoffer ofwel herstel van het aanzien van de politie. Deze doelen kunnen worden bereikt door het versterken van de norm, leedtoevoeging en uitsluiting. Het landelijk onderzoek heeft uitgewezen dat de opgelegde tuchtrechtelijke sancties voornamelijk bestaan uit ontslag, voorwaardelijk ontslag en schriftelijke berisping. Deze zijn gericht op respectievelijk uitsluiting, een stok achter de deur voor gedragsverandering en het versterken van de norm. Salarissancties en tijdsancties, die primair gericht zijn op leedtoevoeging, komen in veel mindere mate voor en in de twee casestudies zelfs helemaal niet.

De opinie van sommige leidinggevenden is dat verschillende sancties niet effectief zijn. Het boetebedrag van 22 Euro is te gering om een daadwerkelijk leedtoevoegend effect te hebben. Ten aanzien van de tijdsancties zijn twee opvattingen te onderscheiden: ten eerste dat een ambtenaar om goed te kunnen functioneren gebruik moet kunnen maken van de vrije dagen waarop hij recht heeft en ten tweede dat veel ambtenaren al zoveel vrije uren hebben gespaard, dat zij het niet merken als daarop iets in mindering wordt gebracht. Verder wordt het ontbreken van een inhoudelijke relatie tussen de aard van het plichtsverzuim en de strekking van de sanctie als nadeel ervaren. Een inhoudelijk verband is wel aan te brengen door middel van een bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijk opgelegde sanctie, meestal ontslag. Waarschijnlijk speelt de complexiteit van de tijd- en salarissancties ook een rol. De sanctie van schorsing lijkt in het geheel niet in overweging te worden genomen. Het is dan ook raadzaam de sancties aan een kritische beschouwing te onderwerpen en sancties waarvan het nut twijfelachtig is te schrappen.

Speciale preventie wordt bereikt als de geadresseerde van de disciplinaire sanctie niet nogmaals plichtsverzuim pleegt. Ontslag is in dit opzicht heel doeltreffend, omdat de kans op recidive daarmee nihil is. Wel moet het ontslag evenredig zijn met de ernst van het plichtsverzuim. Uit het landelijk onderzoek kwam naar voren dat onvoorwaardelijk ontslag voornamelijk de

ambtenaren betreft die onbetrouwbaar zijn gebleken vanwege plichtsverzuim dat gericht was tegen de organisatie (interne diefstal en fraude) en normovertredingen in de privé-sfeer. Ook zijn ambtenaren die schuldig zijn bevonden aan misbruik van informatie relatief vaak ontslagen. Deze ambtenaren vormen een duidelijk veiligheidsrisico voor het korps en een directe bedreiging voor de kwaliteit van het politiewerk. Of andere disciplinaire sancties daadwerkelijke gedragsverandering teweegbrengen en dus recidive voorkomen, kan op basis van het onderzoeksmateriaal niet worden vastgesteld.

Generale preventie wordt bereikt wanneer sanctionering in een individueel geval andere ambtenaren ervan weerhoudt plichtsverzuim te plegen door hen af te schrikken en door de overtreden norm te versterken. Er is in de korpsen steeds meer aandacht voor bespreking van een disciplinaire zaak binnen het team van de betrokkene. Het sanctiebesluit wordt daarentegen, anders dan het instellen van een intern onderzoek, veelal niet vermeld in het korpsnieuws. De overgrote meerderheid van de respondenten van de medewerkersenquête in de casestudies onderschreef dat een disciplinaire zaak een leereffect teweegbrengt. De respondenten zagen het versterken en verduidelijken van normen als een van de meest belangrijke bestaansredenen voor het tuchtrecht. De conclusie luidt dat van een disciplinaire zaak in het algemeen een preventief effect lijkt uit te gaan, maar dat deze functie nog versterkt kan worden.

Direct benadeelde van plichtsverzuim kan een burger, een collega of het korps zijn. Het politietuchtrecht is geen klachtrecht zoals medisch- of advocatentuchtrecht. Dit neemt niet weg dat in de twee onderzochte korpsen een derde tot de helft van de interne onderzoeken plaatsvond naar aanleiding van een klacht of aangifte van een burger. Over het geheel genomen is de werking van het tuchtrecht voornamelijk intern georiënteerd en speelt het belang van het slachtoffer slechts een rol op de achtergrond. Om te voldoen aan het doel van genoegdoening aan het slachtoffer, dient in ieder geval terugkoppeling plaats te vinden van het sanctiebesluit. Onduidelijk is in welke mate dit gebeurt, maar de indruk is dat hieraan geen groot belang wordt gehecht. Op dit punt valt nog winst te behalen.

Dat plichtsverzuim tot consequenties voor de overtreder leidt, dient het herstel van het aanzien van de politie. Meer dan van andere rechtspositionele maatregelen, gaat van een disciplinaire sanctie een duidelijk afkeurend signaal uit. De interne inrichting van het politietuchtrecht staat tegelijkertijd op gespannen voet met dit externe sanctiedoel. De politie bepaalt immers zelf of het plichtsverzuim onderzoekt, de reikwijdte van het onderzoek en de afdoening van plichtsverzuim. Het zuiveren van het geschonden

blazoen van de politie zou het meest gebaat zijn bij een onafhankelijk onderzoek en een onafhankelijk oordeel over de gedraging in kwestie. Deze paradox tussen extern sanctiedoel en interne werking van het politietuchtrecht vergt extra zorgvuldigheid in de besluitvorming over een reactie op het plichtsverzuim, waarbij het herstel van het geschonden aanzien van de politie – in het bijzonder bij plichtsverzuim in de functie-uitoefening – zwaar behoort te wegen.

Conclusie

De conclusie is dat speciale preventie altijd bereikt wordt in geval van ontslag en dit in andere gevallen op basis van het onderzoeksmateriaal niet kan worden vastgesteld. Disciplinaire sanctionering lijkt een generaal preventief effect te hebben, maar dit kan nog worden vergroot. Het belang van genoegdoening aan het slachtoffer speelt slechts op de achtergrond een rol. Wel wordt gehecht aan het herstel van het aanzien van de politie door middel van sanctietoepassing. Het interne karakter van het politietuchtrecht is hiermee tegelijkertijd in tegenspraak, hetgeen extra hoge eisen stelt aan de zorgvuldigheid van de reactie op plichtsverzuim.

Factoren die de doeltreffendheid van het politietuchtrecht beïnvloeden

Het politietuchtrecht functioneert in een beleids-, een arbeids- en een juridische context. Deze context bepaalt welke handhavingsstijl in de praktijk wordt toegepast. Het politietuchtrecht speelt een essentiële rol in een repressieve handhavingsstijl, maar zijn rol is veel minder relevant in een coöperatieve handhavingsstijl. Hier wordt bekeken welke factoren in die context de toepassing van het politietuchtrecht zoals hier geschetst, beïnvloeden.

Arbeidscontext

Steeds is benadrukt dat het tuchtrecht zich afspeelt binnen de verhouding tussen bevoegd gezag en ambtenaar in de hoedanigheden van werkgever en werknemer. Door de jaren heen heeft een hiërarchische bevelsverhouding binnen de politie plaats gemaakt voor een horizontalere arbeidsverhouding met een grote mate van individuele beslissingsvrijheid en verantwoordelijkheid voor de politiefunctionaris op de werkvloer. Deze relatie berust op onderling vertrouwen en wederzijdse afhankelijkheid. Het politietuchtrecht is een repressief sturingsinstrument dat de hiërarchie binnen arbeidsverhoudingen benadrukt en de vertrouwensrelatie ondermijnt. De coöperatieve aanpak is daarentegen veeleer gericht op behoud van de vertrouwensrelatie. De onderlinge verhoudingen zijn derhalve meer gebaat bij een coöperatieve handhavingsstijl dan bij een repressieve. Met

andere woorden: de vertrouwensrelatie tussen ambtenaar en bevoegd gezag staat op gespannen voet met een repressief sanctioneringsinstrument.

Een al te laagdrempelige toepassing van het tuchtrecht is vanwege deze arbeidscontext met het oog op de lange termijn niet doelmatig, omdat dan de negatieve bij-effecten overheersen. Dit beïnvloedt niet alleen de verhouding met de betrokkene, maar ook met anderen die hiervan kennis dragen. Alleen als het vertrouwen al te zeer geschonden is, hoeft de relatie niet te worden gespaard en kan ontslag volgen. Het is zo bezien dan ook niet verwonderlijk dat de salarissancties en de tijdsancties – de enige sancties die primair gericht zijn op leedtoevoeging – relatief weinig toepassing vinden. Sancties gericht op het versterken van de norm (schriftelijke berisping) en een stok achter de deur (voorwaardelijk ontslag) maken een minder grote inbreuk op de positie van de betrokkene en zijn relatie met het bevoegd gezag. De conclusie is dat binnen de huidige arbeidsrelaties toepassing van het politietuchtrecht alleen doelmatig is als ultimum remedium, dat pas in beeld komt als andere maatregelen niet toereikend zijn.

Beleidscontext

De beleidscontext van het politietuchtrecht bestaat uit het integriteitsbeleid. Het landelijk integriteitsbeleid legt het accent op preventie en normstelling op de werkvloer. Het gaat uit van een coöperatieve handhavingsstijl om een integere overheid te bereiken. Dit komt onder meer tot uiting in de keuze voor gedragscodes om tot gedragsregels te komen, terwijl het politietuchtrecht gebaat is bij heldere en eenduidige normering van bovenaf en het uitoefenen van controle. Het integriteitsbeleid binnen korps Noord- en Oost-Gelderland borduurt voort op het landelijk integriteitsbeleid. In verschillende teams zijn reeds gedragscodes tot stand gekomen. Ook in korps Amsterdam-Amstelland wordt steeds meer belang gehecht aan preventie van normovertredingen. Het korps legt de nadruk op normering door wijkteamchefs. In vergelijking met korps Noord- en Oost-Gelderland is korps Amsterdam-Amstelland meer gericht op het beheersen van normovertredingen, wat te maken heeft met het gegeven dat er zich meer en ernstiger plichtsverzuim lijkt voor te doen. Maar ook brengen de grotere afstanden tussen werkvloer en leidinggevende mee dat informele controle- en sanctioneringsmechanismen minder krachtig zijn. Voor beide korpsen geldt dat het politietuchtrecht beleidsmatig nauwelijks is ingebed. Dat het tuchtrecht in het landelijk (en dus ook in het korps)beleid onbesproken blijft, vindt zijn verklaring in de coöperatieve handhavingsstijl die wordt nagestreefd. De conclusie is dat de beleidscontext van het politietuchtrecht een doeltreffende toepassing niet bevordert, maar hiervoor eerder een belemmering vormt.

Deze situatie kan worden verbeterd door beleidsmatig een doelstelling voor het politietuchtrecht te formuleren.

Juridische context

Wat geldt voor alle besluiten die kunnen worden aangevochten voor de rechter, geldt ook voor het tuchtrechtelijke sanctiebesluit: of het besluit in rechte stand houdt, is onzeker. In geval van een ontslagbesluit is het afbreukrisico groot. Deze onzekere uitkomst kan een belemmering vormen voor het nemen van een sanctiebesluit, zeker als de zaak juridisch niet sterk is. Voordat de rechter er aan te pas komt, is er al een lange procedure doorlopen met inbreng van verschillende mensen in de organisatie. De besluitvormingsprocedure, de begeleiding van de betrokkene en de naaste medewerkers en de eventuele bezwaar- en beroepsprocedure vergen een aanzienlijke investering van meerdere sleutelfiguren in het korps. Ook hierin ligt een drempel tot het toepassen van het politietuchtrecht. Ten slotte wordt de rechtspositie van de betrokkene als onduidelijk ervaren, hetgeen de toepassing van het politietuchtrecht onaantrekkelijk maakt.

Het procesrisico wordt gerelativeerd door de praktijk. De *casestudies* wijzen uit dat minder dan 20 procent van de betrokkenen die een rechtspositioneel besluit opgelegd kregen, hiertegen bezwaar aantekende. Beide korpsen kenden over de jaren 1999-2000 gemiddeld één beroepszaak bij de rechter. Het procesrisico is in werkelijkheid dus niet groot, omdat verreweg de meeste betrokkenen berusten in de afdoening van het plichtsverzuim. De onduidelijke rechtspositie van de betrokkene spitst zich met name toe op de spanning tussen zijn verantwoordingsplicht en zijn zwijgrecht. Deze spanning is inherent aan de positie van de ambtenaar in een tuchtrechtelijke procedure en kan niet volledig worden weggenomen. Wel kan er meer duidelijkheid in deze kwestie komen, door het zwijgrecht te waarborgen vanaf het moment dat een sanctieoplegging dreigt. De onduidelijkheid van de rechtspositie duidt in werkelijkheid waarschijnlijk veeleer op onbekendheid daarmee en met de regeling van het politietuchtrecht. Het is daarom toe te juichen dat in de twee korpsen van de *casestudies* gewerkt wordt aan deskundigheidsbevordering van leidinggevenden. De conclusie is dat de juridische context elementen in zich heeft die toepassing van het politietuchtrecht belemmeren. Het procesrisico en de 'arbeidsintensieve' besluitvormingsprocedure zijn echter inherent aan respectievelijk een juridische en een zorgvuldige procedure. Opleiding kan de onbekendheid van leidinggevenden met het politietuchtrecht doen verminderen.

Conclusie

De conclusie is dat de beleidscontext, de arbeidscontext en de juridische context eerder een doeltreffende toepassing van het politietuchtrecht belemmeren dan bevorderen. Aangezien een coöperatieve handhavingsstijl beter past binnen de arbeidscontext van onderling vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheden is het niet verwonderlijk dat de overheid kiest voor een coöperatieve handhavingsstijl ter bevordering van de integriteit. Het politietuchtrecht heeft daarin geen duidelijke functie. Ook de juridische context bevordert toepassing van het politietuchtrecht niet, aangezien dit gepaard gaat met een lange procedure en een onzekere uitkomst. Deze factoren verklaren waarom het tuchtrecht vooral toepassing vindt in sancties die niet primair leedtoevoeging beogen. Ook is hiermee bevestigd dat het politietuchtrecht het ultimum remedium is van de rechtspositionele maatregelen.

7.6 Aanbevelingen

Deze studie biedt aanknopingspunten voor verbeteringen voor zowel de regeling als de praktijk van het politietuchtrecht.

7.6.1 Aanbevelingen aan de wetgever

Aanbeveling 1 Terminologie

Om het politietuchtrecht beter te laten aansluiten bij (de terminologie van) het bestuursrecht, verdient het aanbeveling de term 'straf' in artikel 77 Barp te wijzigen in 'sanctie'.

Aanbeveling 2 Herzie sancties

Het verdient aanbeveling het aantal leedtoevoegende sancties terug te brengen tot één, waarvan de toepassing eenvoudig is. Het ligt voor de hand dat dit de boete is. De tijdsancties en salarissancties komen te vervallen (art. 77 lid 1 sub b, c, e, f, g en h Barp). Het maximum boetebedrag wordt verhoogd (art. 77 lid 1 sub d Barp). Ook de sanctie van schorsing kan komen te vervallen (art. 77 lid 1 sub 1 Barp). Dat dit ten koste gaat van sancties met een specifiek tuchtrechtelijk karakter is geen zwaarwegend nadeel. Een hoger maximum boetebedrag betekent een grotere potentiële inbreuk op de rechtspositie van de betrokkene. Met het instellen van een hoger maximum boetebedrag zou een anti-cumulatiebepaling ten aanzien van het opleggen van een tuchtrech-

telijke boete en een strafrechtelijke straf (bijvoorbeeld zoals neergelegd in artikel 5.4.1.5 wetsvoorstel Awb) moeten worden overwogen.

Aanbeveling 3 Hoorplicht
Artikel 4:8 Awb maakt artikel 79 lid 1 en 2 Barp overbodig, mits aan de hoorplicht een ruime uitleg wordt gegeven die recht doet aan de rechtsbescherming die het verantwoordingsrecht nu biedt. De ambtenaar moet niet alleen de gelegenheid krijgen de hem verweten feiten te corrigeren en aan te vullen, maar ook om zich uit te laten over de voorgenomen sanctie. Artikel 79 Barp lid 3 dat handelt over het verstrekken van geschriften die betrekking hebben op de telastegelegde feiten heeft wel toegevoegde waarde en moet daarom blijven staan.

Aanbeveling 4 Toekennen zwijgrecht
Het verdient aanbeveling een bepaling in het Barp op te nemen die de ambtenaar die wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie een zwijgrecht toekent overeenkomstig de tekst van artikel 5.0.11 wetsvoorstel Awb, ofwel dit artikel van overeenkomstige toepassing te verklaren. Duidelijkheid omtrent het zwijgrecht in het politietuchtrecht zou een gewenst tegenwicht bieden aan de ruime mogelijkheden die het bevoegd gezag ter beschikking staan om bewijs te vergaren voor het verweten plichtsverzuim.

Aanbeveling 5 Redactionele wijzigingen Barp
Bestudering van het Barp levert enkele redactionele verbeterpunten op:
- taalkundig klopt de formulering van artikel 64 Barp niet. In het één na laatste zinsdeel ontbreekt een werkwoord. Een mogelijke verbetering is: "een andere functie *te aanvaarden* dan die waarin hij is aangesteld..."
- 'ernstig' kan achterwege blijven in artikel 78 lid 1 Barp;
- 'nog' in de tweede volzin van artikel 84 lid 3 Barp kan worden geschrapt.

7.6.2 Aanbevelingen aan de minister

Aanbeveling 6 Beleid
Het verdient aanbeveling in het landelijk integriteitsbeleid de reactie op normovertredingen aan de orde te stellen. Hierbij kan de rol die is weggelegd voor het politietuchtrecht in algemene bewoordingen worden omschreven. Vanwege het grote maatschappelijke belang dat is gemoeid met een adequa-

te reactie op plichtsverzuim in de functie-uitoefening, gericht op herstel van het aanzien van de politie, is speciale aandacht hiervoor gerechtvaardigd.

Aanbeveling 7 Evaluatie integriteitsstatuut voor de politie 1997
In dit onderzoek is gebleken dat leidinggevenden zich in de praktijk bij het beoordelen van de rechtmatigheid en wenselijkheid van gedrag van medewerkers niet of nauwelijks verlaten op schriftelijke documenten, met uitzondering van het Wetboek van Strafrecht. Het integriteitsstatuut voor de politie 1997 speelt geen rol. Het verdient aanbeveling de rol van het integriteitsstatuut voor de politie 1997 ten aanzien van de integriteitsbevordering te evalueren, alvorens een nieuwe gedragscode voor de politie op te stellen zoals nu is voorgenomen.

7.6.3 Aanbevelingen aan de korpsen

Aanbeveling 8 Probleemanalyse
De kwaliteit en het functioneren van het Bio zijn van doorslaggevend belang voor het functioneren van het tuchtrecht. Nu al houden de Bio's zich bezig met deskundigheidsbevordering van leidinggevenden op het gebied van tuchtrecht, waarborgt het de kwaliteit van interne onderzoeken en voorziet het in advisering op basis van bevindingen van interne onderzoeken. Met name op het punt van het opstellen van een probleemanalyse valt echter nog veel winst te behalen. Hiervoor beschikt het Bio namelijk over belangwekkende informatie. In korps Amsterdam-Amstelland is hiermee al wel een begin gemaakt, maar berust de analyse alleen op informatie uit de Bio-dossiers. Hierdoor ontstaat een vrij eenzijdig beeld, omdat het Bio zich vrijwel beperkt tot strafrechtelijke opsporingsonderzoeken. Daardoor heeft het schending van arbeidsrechtelijke verplichtingen en ongewenste omgangsvormen niet in de analyse betrokken.

Kwalitatieve analyse van de interne onderzoeken kan risicofactoren aan het licht brengen die het plaatsvinden van normovertredingen bevorderen, zowel op individueel als op organisatieniveau. Het Bio kan eveneens over andere relevante informatie beschikken. Omdat het Bio een rol speelt in de introductie van nieuwe medewerkers, weet het met welke ideeën en verwachtingen deze de organisatie binnen komen. Vervolgens is het Bio aanwezig tijdens dilemmabesprekingen op verschillende plekken in de organisatie. Het is dus op de hoogte van de knelpunten en vragen ten aanzien van professionaliteit en integriteit op de werkvloer. Dit zou het in staat moeten stellen te bezien in hoeverre morele en professionele opvattingen

van medewerkers gaandeweg hun loopbaan veranderen. Dit zegt iets over de gemeenschappelijke normen en waarden binnen het korps en de beroepsnormen binnen de politie.

Het verdient aanbeveling dat het Bio een probleemanalyse opstelt van de aard en omvang van normovertredingen binnen het korps en de risicofactoren die deze bevorderen. Hiertoe maakt het gebruik van verschillende informatiebronnen. Tevens is een meer gedetailleerde probleemanalyse mogelijk die zich beperkt tot een bepaald type normovertreding, bijvoorbeeld het verdwijnen van in beslag genomen goederen.

Aanbeveling 9 Beleid

Het verdient aanbeveling dat het bevoegd gezag beleid vaststelt dat bepaalt op welke normovertredingen in beginsel disciplinair onderzoek dan wel strafrechtelijke aangifte moet volgen, zo mogelijk op basis van een gedegen probleemanalyse. Tevens stelt het bevoegd gezag beleid vast waaruit blijkt hoe verschillende vormen van plichtsverzuim worden afgedaan. Het formuleert een doelstelling voor het politietuchtrecht. Verder kunnen prioriteiten worden aangewezen van dringende problemen op het gebied van professionaliteit en integriteit. Zo nodig kan (tijdelijk) doelgerichte controle plaatsvinden en strikt sanctiebeleid worden toegepast. Dergelijk beleid dient niet alleen de rechtmatigheid maar ook de doeltreffendheid van het politietuchtrecht.

Aanbeveling 10 Protocol

Het verdient aanbeveling in een protocol de hoofdlijnen van de disciplinaire procedure en de interne verdeling van verantwoordelijkheden vast te leggen, naast de rechten en plichten van de ambtenaar die onderwerp is van onderzoek en de collega-getuige. Het protocol is gestoeld op de vereisten van goed politietuchtrecht zoals geformuleerd in paragraaf 4.6.

Aanbeveling 11 Informatiebrochure

Het verdient aanbeveling dat het bevoegd gezag een informatiebrochure opstelt voor de ambtenaar die onderwerp is van onderzoek met zijn rechten en plichten. De folder noemt tevens strafverzwarende en strafverminderende factoren. Een dergelijke folder kan ook worden gemaakt voor de collega-getuige.

Aanbeveling 12 Herzie status waarschuwingsbrief

Het verdient aanbeveling de waarschuwingsbrief die nu in korps Amsterdam-Amstelland en wellicht ook in andere korpsen wordt gehanteerd niet

aan te merken als een soort buitenwettelijke sanctie. De waarschuwingsbrief is niet meer dan een schriftelijke waarschuwing die een leidinggevende in het kader van zijn leidinggevende taken kan geven. Hiermee beoogt hij een relevante norm te verduidelijken, waarmee is voldaan aan de kenbaarheid van deze norm als voorwaarde voor sanctionering van mogelijk plichtsverzuim in de toekomst. Omdat de brief geen extern rechtsgevolg heeft, kan daartegen geen bezwaar worden ingesteld.

Aanbeveling 13 Inhouden bezoldiging tijdens schorsing

Omwille van een doelmatige besteding van overheidsgelden verdient het aanbeveling de regeling tot het inhouden van de bezoldiging tijdens de schorsing te vereenvoudigen (art. 85 Barp). Het gaat niet aan een geschorste politieambtenaar door te betalen terwijl het in de verwachting ligt dat hij vanwege ernstig plichtsverzuim zal worden voorgedragen voor ontslag. Zo kan tevens worden uitgesloten dat hij een dubbel inkomen incasseert, ingeval hij tijdens de schorsing betaalde werkzaamheden verricht.

Aanbeveling 14 Database

Het generaal preventief effect van tuchtrechtelijke sancties wordt bevorderd door korpsbrede bekendheid van disciplinaire sanctiebesluiten en inzage in de overwegingen die tot het besluit hebben geleid, voorzover de belangen van de betrokkene hiermee niet disproportioneel worden geschaad. Deze kunnen worden vastgelegd in een voor de medewerkers te raadplegen *database* van disciplinaire zaken op het korpsnetwerk. Een dergelijke database kan leidinggevenden ook duidelijk maken welke signalen van plichtsverzuim moeten worden gemeld aan de korpsleiding.

Het verdient tevens aanbeveling een landelijke database van disciplinaire zaken aan te leggen. Dit bevordert de rechtsgelijkheid tussen de korpsen. Het bevoegd gezag kan zich hierdoor laten inspireren – vergelijkbare gevallen hebben zich wellicht niet binnen het eigen korps, maar wel in een ander korps voorgedaan. Een landelijke database sluit niet uit dat een korps een standpunt inneemt dat afwijkt van het standpunt van een ander korps in een vergelijkbaar geval, mits hieraan een afdoende motivering ten grondslag ligt.

7.7 Tot slot: dilemma's in de praktijk van het politietuchtrecht en de paradoxale positie van het Bio

Leidinggevenden spelen een sleutelrol in het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk, omdat zij voor een belangrijk deel bepalen wat onder plichtsverzuim wordt verstaan. Elke leidinggevende heeft zijn eigen normatieve standpunten en blinde vlekken. In deze studie is dan ook duidelijk geworden dat het politietuchtrecht in de praktijk geen eenduidig beeld oplevert, maar veeleer wordt gekarakteriseerd door dilemma's. In deze paragraaf worden zes dilemma's uiteengezet die beslissend zijn voor de praktijk van het politietuchtrecht. Het gaat om de definiëring, het al dan niet corrigeren, het melden en de wijze van afdoening van plichtsverzuim. De dilemma's doen zich voor ten aanzien van leidinggevenden en het bevoegd gezag.

In deze studie is geconcludeerd dat het Bio een belangrijke invloed uitoefent op het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk. Het Bio fungeert als interne onderzoeker, als adviseur van de korpsleiding en van leidinggevenden, als vraagbaak en als beleidsmaker. Ook de positie van het Bio niet eenvoudig. Zijn positie kan worden getypeerd als paradoxaal, zoals wordt toegelicht aan het einde van deze paragraaf.

1. Het normeringsdilemma van de korpsleiding: Bottom up of top down-normering?
Wat als plichtsverzuim wordt aangemerkt is grotendeels afhankelijk van de binnen het korps geldende normen en regels. Omdat de korpsbeheerder beschikt over de bevoegdheid tot tuchtrechtelijke sanctietoepassing, kan hij uit dien hoofde bepalen wat hij onder plichtsverzuim verstaat. In de praktijk wordt de toepassing van het tuchtrecht en dus ook de definiëring van plichtsverzuim grotendeels overgelaten aan de korpsleiding. De korpsleiding kan normen vaststellen waarvan overtreding plichtsverzuim oplevert, maar kan dit ook overlaten aan de werkvloer. Het voordeel van centrale normstelling is dat eenduidige, heldere normen kunnen worden vastgesteld en vastgelegd, zo nodig gericht op handhaving daarvan. Het nadeel daarvan is dat het risico bestaat dat zij niet worden gedragen door de medewerkers en daardoor niet worden nageleefd of op weerstand stuiten. Bovendien past een dergelijke top down-benadering niet meer zo goed in een moderne horizontale politieorganisatie. Het voordeel van normstelling op de werkvloer is dat normen totstandkomen met draagvlak onder medewerkers. Het nadeel daarvan is dat normen kunnen verschillen tussen onderdelen binnen het korps, wat de rechtsgelijkheid niet ten goede komt. Verder is er het risico dat normen vaag blijven omdat zij het resultaat zijn van een groepsproces,

waardoor zij minder geschikt zijn voor handhaving. Het landelijk integriteitsbeleid bevordert decentrale normstelling. Dat dit niet altijd voldoet, wordt geïllustreerd door korps Amsterdam-Amstelland waar de korpsleiding op enkele onderwerpen toch zelf de norm heeft vastgesteld, omdat zij de informele normen die onder uitvoerende medewerkers leefden, afkeurde.

2. Het controledilemma van de leidinggevende: Controleren of vertrouwen geven?

De relatie tussen leidinggevende en medewerker is gebaseerd op vertrouwen. Juist in een politieorganisatie is dit onderlinge vertrouwen essentieel, omdat het politiewerk zich grotendeels buiten het blikveld van de leidinggevende afspeelt en hij de kwaliteit ervan niet direct kan afleiden uit concrete resultaten. Politiefunctionarissen worden gezien als professionals die in staat zijn met een grote mate van zelfstandigheid te functioneren. Dit maakt het uitoefenen van controle tot een precaire zaak, omdat dit als een blijk van wantrouwen zou kunnen worden opgevat. Daarbij komt dat de kwaliteit van het werk en het functioneren van medewerkers ook moeilijk te controleren valt. Zo is het onvolledig of in strijd met de waarheid opmaken van een proces-verbaal vaak moeilijk te achterhalen. Leidinggevenden – teamchefs en districtschefs – met name van grote eenheden zoals in korps Amsterdam-Amstelland hebben het veelal te druk met bezigheden buiten de deur om daadwerkelijk op straat mee te kijken en een indruk te krijgen van het functioneren van medewerkers.

Dit betekent dat leidinggevenden vaak per toeval stuiten op normovertredingen van hun medewerkers of deze ontdekken door middel van een klacht of aangifte van een burger. Meer controle zou de ontdekkingskans van normovertredingen verhogen, hetgeen in handhavingstermen een positieve ontwikkeling zou zijn. Tegelijkertijd zou meer controle de vertrouwensrelatie kunnen ondermijnen, waardoor een sfeer van wantrouwen ontstaat die het functioneren van medewerkers negatief beïnvloedt. Denkbaar is echter dat vooraf aangekondigde controle op bepaalde aspecten van het werk acceptabel is voor medewerkers, zeker wanneer dit goed gemotiveerd wordt. Als onderbouwing hiervoor zou een probleemanalyse kunnen dienen, waaruit bepaalde probleempunten op het gebied van professionaliteit, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid naar voren komen.

3. Het correctiedilemma van de leidinggevende: Aanspreken of negeren?

Voor het waarborgen van een professionele, betrouwbare en geloofwaardige organisatie is in zowel het landelijk als het korpsbeleid een cruciale rol weggelegd voor leidinggevenden die in direct contact staan met medewer-

kers. Deze leidinggevenden moeten hen op (dreigende) normovertredingen aanspreken en corrigeren. Beleidsmatig is er echter weinig aandacht voor het feit dat hierin een dilemma ligt voor leidinggevenden. Kenmerkend voor de politieorganisatie is een grote onderlinge betrokkenheid die samenhangt met de aard van het werk. Een leidinggevende kent een grote loyaliteit met zijn medewerkers, ook omdat zij doorgaans binnen de politie carrière hebben gemaakt. Hij is als het ware *primus inter pares*, de eerste onder zijn gelijken.[2] Om een medewerker te corrigeren moet hij deze loyaliteit schenden waarmee hij een grotere afstand tussen hem en zijn medewerker creëert. Het risico bestaat dat de werksfeer negatief wordt beïnvloed. Daarbij komt dat hij wellicht begrip heeft voor het gedrag dat hij eigenlijk zou moeten corrigeren – dit geldt voornamelijk normovertredingen in de uitoefening van de functie. Dit begrip vormt nog een extra drempel voor correctie.

4. Het formaliseringsdilemma van de leidinggevende: Plichtsverzuim informeel afdoen of melden aan de korpsleiding?

De bevoegdheid tot het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie ligt wat betreft (voorwaardelijk) ontslag bij de korpsbeheerder. Doorgaans is de bevoegdheid tot het opleggen van de andere sancties gemandateerd aan de korpschef. Het tuchtrecht komt dus pas in beeld wanneer een teamchef of een districtschef (een vermoeden van) plichtsverzuim ter kennis brengt van de korpsleiding. Het alternatief daarvoor is dat een leidinggevende plichtsverzuim zelf afhandelt. Dit beslismoment vormt tegelijkertijd een dilemma. Centraal melden van het (vermoeden van) plichtsverzuim betekent dat er een intern of strafrechtelijk onderzoek komt en daarop volgend een besluitvormingsprocedure waarin de districtschef, de korpsleiding en in geval van een strafbaar feit het OM een stem hebben. Deze procedure kan maanden duren of nog langer. Dit betekent een grote belasting voor zowel de betrokken ambtenaar als de nabije collega's die in onzekerheid verkeren over zijn (rechts)positie. Wanneer de betrokkene is geschorst, draait het team bovendien met een medewerker minder. Bovendien komt er een onderzoek waarvan de leidinggevende de reikwijdte in principe niet bepaalt. De organisatie van het onderdeel of zijn rol kan eveneens onderwerp worden van onderzoek met mogelijk onaangename bevindingen voor de leidinggevende zelf.

Wanneer de leidinggevende daarentegen het plichtsverzuim zelf afdoet door middel van een gesprek of een andere informele afdoening, geeft hij lik op stuk en is de zaak direct afgehandeld. De leidinggevende houdt de

2 Wanrooy 2001, p. 71.

zaak zelf in de hand, waarbij hij naar zijn eigen inzichten optimaal rekening kan houden met alle relevante omstandigheden. Hij voorkomt zodoende veel onrust binnen het onderdeel. De voordelen van informele afdoening zijn aanzienlijk. Om verwarring te voorkomen over de gevallen die in aanmerking komen voor een formele dan wel een informele afdoening, is het raadzaam dat de korpsleiding hierover voorschriften geeft. Er zijn overigens geen aanwijzingen gevonden dat leidinggevenden bang zouden zijn dat een disciplinaire zaak hun imago negatief beïnvloedt.

5. Het sanctioneringsdilemma van de korpsleiding: sanctioneren heeft leereffect maar verziekt interne verhoudingen?

Een al te repressieve handhavingsstijl, waarbij de drempel tot het aanwenden van het tuchtrecht laag is, kan de vertrouwensrelatie en de werksfeer tussen bevoegd gezag en ambtenaren al te zeer schaden. Belangrijk om hierbij te bedenken is dat de werking van het tuchtrecht zich niet beperkt tot de relatie van het bevoegd gezag tot de betrokken ambtenaar, maar uitstraling heeft in het hele korps. Wanneer er binnen het korps twijfel bestaat over de evenredigheid van een sanctie, kan een disciplinaire zaak de verhouding tussen leidinggevenden en medewerkers schaden. Te streng straffen is vanwege de kans op weerstand binnen de organisatie dan ook niet gewenst. Tegelijkertijd moet de korpsleiding de kwaliteit van de politie en het politieoptreden daadwerkelijk waarborgen, wat in sommige gevallen repressief optreden kan vergen. De negatieve neveneffecten van sanctionering moeten steeds worden afgewogen tegen het belang van sanctionering, waarbij de geschonden norm, de belangen van het slachtoffer en het aanzien van de politie gewicht in de schaal leggen.

6. Het exit-dilemma van de korpsbeheerder: Uitsluiten of nog een laatste kans bieden?

De meest elementaire beslissing bij de sanctionering van plichtsverzuim is of de betrokkene kan aanblijven of ontslag moet worden aangezegd. Aan het aanblijven kunnen voorwaarden worden gesteld middels voorwaardelijk ontslag. De afwezigheid van sanctiebeleid brengt mee dat in ieder afzonderlijk geval de persoonlijke omstandigheden zwaar meewegen, waardoor niet snel tot ontslag wordt beslist. In korps Noord- en Oost-Gelderland kwam daar nog bij dat de betrokkene twee maal wordt gehoord alvorens een sanctiebesluit wordt genomen, waardoor hij een extra gelegenheid heeft om zijn goede wil te tonen. Dat er in korps Noord- en Oost-Gelderland relatief minder gevallen van strafontslag waren dan in korps Amsterdam-Amstelland, was slechts ten dele te herleiden tot een verschil in handhavingsstijl. Het was

vooral terug te voeren op het feit dat zich in korps Amsterdam-Amstelland meer en ernstiger plichtsverzuim had voorgedaan.

In het algemeen wordt ontslag van een medewerker als een zeer ingrijpende maatregel gezien, niet alleen vanwege het individuele drama dat dit veroorzaakt, maar ook omdat de korpsleiding ontslag ervaart als snijden in eigen vlees. In een medewerker is immers geïnvesteerd door middel van een opleiding en hij heeft soms specifieke kennis en ervaring. Zo geredeneerd betekent ontslag kapitaalvernietiging. Anderzijds kan een betrokkene een te groot risico zijn voor het goede functioneren en het aanzien van het korps of vergt de genoegdoenings- en vergeldingsgedachte ontslag, zoals het geval is bij criminele activiteiten, mishandeling in de privé-sfeer en verduistering in functie.

De paradoxale positie van het Bio

De positie van een Bio is er een van grote interne tegenstrijdigheden. Het Bio heeft een ondersteunende rol. De verantwoordelijkheid voor het functioneren van medewerkers en dus ook voor de afdoening van plichtsverzuim ligt bij leidinggevenden in de lijn en bij de korpsleiding en de korpsbeheerder. Het Bio verricht dan ook uitsluitend onderzoek in opdracht van ofwel het bevoegd gezag van het korps in geval van disciplinair onderzoek, ofwel in opdracht van het OM in geval van strafrechtelijk onderzoek. Tegelijkertijd wordt van het Bio verwacht dat het zich overal mee bemoeit, beleid initieert en preventiestrategieën ontwikkelt. Het Bio moet dus enerzijds afwachten en anderzijds initiëren.

In Nederland wordt hieraan weinig discussie gewijd, maar in sommige andere landen is het ondenkbaar dat een en hetzelfde bureau een preventieve en repressieve taak in zich verenigt, dus zorg draagt voor preventie van normovertredingen én interne onderzoeken verricht. Voor het vervullen van de preventieve taak is vertrouwen nodig van medewerkers, terwijl een intern onderzoek een schending van dit vertrouwen betekent. Zijn onderzoekstaak en positionering bij de korpsleiding kan argwaan oproepen bij reguliere medewerkers, een weinig vruchtbare bodem om morele dilemma's te bespreken. Het zou nuttig zijn nader te bekijken of deze taken elkaar goed verdragen, en zo niet, of een betere taakverdeling denkbaar is.

Steeds meer dringt het besef door dat normovertredingen geen op zichzelf staande incidenten zijn, maar dat zij hebben kunnen ontstaan in een context waaraan leidinggevenden of het korps zelf hebben bijgedragen, bijvoorbeeld door het ontbreken van duidelijke regelgeving of controle. Het Bio moet een zelfstandige positie innemen om de context van normovertredingen te onderzoeken, waaruit wellicht voor de korpsleiding of het mid-

denmanagement onwelgevallige informatie voortkomt. Tegelijkertijd echter is de korpsleiding nauw betrokken bij het verloop van een onderzoek, ook als het strafrechtelijk onderzoek betreft. In feite is het Bio een verlengstuk van de korpsleiding. Het Bio is er dan ook veel aan gelegen de relatie met de korpsleiding goed te houden, omdat het alleen met vertrouwen van de korpsleiding goed kan functioneren. Hoewel medewerkers van het Bio in de twee onderzochte korpsen tevreden zijn met hun zelfstandigheid en bewegingsvrijheid, maakt de RR in zaken waarin door een samenwerkingsverband van het Bio en de RR onderzoek is verricht, toch gewag van bemoeienis van de korpsleiding met de loop van het onderzoek. Dat mag in de huidige situatie niet verbazen want er is geen enkele waarborg voor de zelfstandigheid van het Bio. Voor buitenstaanders is het niet anders dan dat het Bio daadwerkelijk een verlengstuk is van de korpsleiding.

Literatuur

Albers 2001 C.L.G.F.H. Albers, ''Etikettenschwindel' in het administratieve sanctierecht?', *Nederlands Juristenblad* 2001, p. 1157-1162.

Asscher en Steenbruggen 2001 L.F. Asscher en W.A.M. Steenbruggen, 'Het Emailgeheim op de werkplek', *Nederlands Juristenblad* 2001, p. 1787-1794.

Barker en Carter 1994 T. Barker en D.L. Carter, *Police deviance,* Ohio: Anderson publishing 1994.

Ten Berge 1991 J.B.J.M. ten Berge, 'De betekenis van de Nationale ombudsman voor het bestuursrecht', in: *De Nationale Ombudsman* (Preadviezen Nederlandse Vereniging voor Administratief recht), Alphen aan de Rijn: Samsom/Tjeenk Willink 1991.

Ten Berge, Gerrits-Jansens en Stolk 1992 J.B.J.M. ten Berge, M.P. Gerrits-Jansens en P.J. Stolk, *Vereisten van behoorlijkheid. Een analyse na tien jaar Nationale ombudsman*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992.

Beuker-Tilstra 1990 A. Beuker-Tilstra, 'Geen ontslag uit morele verontwaardiging', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 503-506.

Blaauw 1991 J.A. Blaauw, 'Een corrupte diender is de pest voor het hele korps', *Justitiële Verkenningen* 1991-4, p. 33-51.

Blomberg 2000 A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtsstaat* (diss. Amsterdam VU), Boom Juridische uitgevers 2000.

Bodde 1993 W. Bodde, *Het disciplinair straffen van Amsterdams politiepersoneel in een historisch-sociologisch perspectief* (doctoraalscriptie UvA Amsterdam) 1993.

Boesjes 1993 J. Boesjes, *Een gordel van smaragd* (oratie Maastricht), Deventer: Kluwer 1993.

Boesjes (*Commentaar art. 125a/125f AW*) J. Boesjes. 'Commentaar art. 125a/125f AW', in: A.G. van Galen e.a. (red.), *Het burgerlijke ambtenarenrecht,* 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij b.v. (losbl.).

Bommels 1997 B. Bommels, 'Hoe corrupt is de politie?', *Elsevier* 1997-17, p. 30-44.

Bovens 1987 M. Bovens, 'De rechtspositie van de ambtelijke "klokkenluiders"', *NJCM-Bulletin* 1987, p. 582-602.

Braithwaite 1989 J. Braithwaite, *Crime, shame and reintegration,* Cambridge: University press 1989.

Brenninkmeijer 1990 A.F.M. Brenninkmeijer, 'Evenredigheid', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 514-520.

Brenninkmeijer, Polak en Van der Vlies, 1992 A.F.M. Brenninkmeijer, J.M. Polak en I.C. van der Vlies, 'Samenloop van sancties', *Nederlands Juristenblad* 1992, p. 1322-1327.

Bruinsma 2001 G.J.N. Bruinsma, 'Differentiële associatie en sociaal leren', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 119-135.

Van Buuren 1998 P.J.J. van Buuren, 'De bestuurlijke boete in het bestuursrecht', *Milieu en Recht* 1998-3, p. 60-62.

Caderius van Veen 1999 R.J.B. Caderius van Veen, 'De rechterlijke toetsing van disciplinaire sancties in het ambtenarenrecht: marginaal of integraal?', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1999, p. 217-222.

Chan 1997 J.B.L. Chan, *Changing police culture. Policing in a multicultural society*, Cambridge: University Press 1997.

Claessens 1990 Th.M.A. Claessens, 'Beleidsregels in het ambtenarenrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 467-472.

Claessens 1992 Th.M.A. Claessens, 'De ambtenaar als belanghebbende in het nieuwe bestuursprocesrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1992, p. 271-278.

Cleiren en Nijboer 2002 C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer (red.), *Strafrecht. Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2002.

College bescherming persooonsgegevens 1999 College bescherming persooonsgegevens, *Controle e-mailverkeer door werkgever*, WWW «http://www.cbpweb.nl/documenten» publicatie december 1999.

College bescherming persoonsgegevens 2002 College bescherming persoonsgegevens, *Goed werken in netwerken. Regels voor controle op e-mail en internetgebruik van werknemers,* WWW «http://www.cbpweb.nl/documenten» publicatie 2002.

College bescherming persooonsgegevens 2003 College bescherming persooonsgegevens, *Opnemen telefoongesprekken op de werkplek*, WWW «http://www.cbpweb.nl/documenten» publicatie april 2003.

Commissie Binnenspiegel 1981 Commissie Binnenspiegel, *Nota over een intern onderzoek naar normafwijkend gedrag en wat er aan te doen is,* Amsterdam: Gemeentepolitie 1981.

Coolen 1989 G.L. Coolen, 'Samenloop van strafbaar feit en tuchtvergrijp', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1989, p. 381-384.

Cools 1994 M. Cools, *Werknemerscriminaliteit* (diss. Brussel), Brussel: VUB Press 1994.

Cools 2001 M. Cools, 'Integriteit in perspectief', in: Hoogenboom e.a. (red.), *Aspecten van integriteit*, Forensische Studies, Den Haag: Koninklijke Vermande 2001, p. 61-74.

Coolsma, Van Reenen en Wiering 1999 C. Coolsma, P. van Reenen en M.A. Wiering, 'Handhaving in drie stukken', in: *Handhaving in stukken; beschouwingen over theorie en praktijk van de handhaving van het recht,* Amsterdam: SISWO 1999.

Corstens 2002 G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2002.

Dales 1994 C.I. Dales, 'Om de integriteit van het openbaar bestuur', in: L.W.J.C. Huberts (red.), *Machtsbederf ter discussie*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1994.

De Doelder 1981 H. de Doelder, *Terrein en beginselen van tuchtrecht* (diss. Rotterdam), Alphen aan den Rijn/Brussel: H.D. Tjeenk Willink 1981.

Doorenbosch 1998 D.R. Doorenbosch, 'Ambtelijke corruptie', *Delikt en Delinkwent* 1998, p. 344-364.

Doornbos en De Groot-van Leeuwen 1997 N. Doornbos en L.E. de Groot-van Leeuwen, *Klachten op orde. De behandeling van klachten over advocaten*, Deventer: Kluwer 1997.

***Drager van integriteit* 2002** *Drager van integriteit* (Liber amicorum voor Albert Steen), Alex Straathof 2002.

Duk 1981 W. Duk, 'Maatstaven bij de beoordeling van sancties', *Ars Aequi* 1981, p. 231-238.

Duker 2003 M. Duker, *Legitieme straftoemeting. Een onderzoek naar de legitimiteit van de straftoemeting in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het beginsel van een eerlijke procesvoering* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Duursma 1990 T. Duursma, 'Plichtsverzuim en de – soms – verschuivende grenzen van de persoonlijke vrijheid', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 507-513.

Van Dijk, Sagel-Grande en Toornvliet 2002 J.J.M. Van Dijk, H.I. Sagel-Grande en L.G. Toornvliet, *Actuele criminologie*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2002.

Eikenaar 1993 L. Eikenaar, *Dat hoort er nu eenmaal bij...Aard en omvang van seksuele intimidatie bij de Nederlandse politie,* Amersfoort: LPEC 1993.

Elias 1997 M. Elias, *Onder dienders. Onstuimig en beklemmend: de wereld van de Politie*, Uitgeverij Balans, 1997.

Elzinga, Van Rest en De Valk 1995 D.J. Elzinga, P.H.S. van Rest en J. de Valk, *Het Nederlandse Politierecht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1995.

Embregts 1999 M.C.D. Embregts, 'De onrechtmatige overheidsdaad in het strafrecht en het bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1999-1, p. 1-9.

Embregts 2003 M.C.D. Embregts, *Uitsluitsel over bewijsuitsluiting. Een onderzoek naar de toelaatbaarheid van onrechtmatig verkregen bewijs in het strafrecht, het civiele recht en het bestuursrecht* (diss. Tilburg), Deventer: Kluwer 2003

***Expertisecentrum Integriteit* 2000** *Expertisecentrum Integriteit*, LSOP, Nederlandse Politieacademie 2000.

Faber 1990 W. Faber, 'Disciplinaire straffen en artikel 6 EVRM', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 521-526.

Fijnaut 1993 C. Fijnaut, *Politiële corruptie in Nederland. Een impressie van veertien gevallen*, Arnhem: Gouda Quint 1993.

Hartmann 1998 A.R. Hartmann, *Bewijs in het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Hartmann 1999 A.R. Hartmann, 'Het bewijs in het bestuursrecht en het strafrecht. Een korte interne rechtsvergelijking', *Ars Aequi* 1999-4, p. 217-224.

Hartmann en Van Russen Groen 1994 A.R. Hartmann en P.M. van Russen Groen, 'Criminal charge' uitgekleed? Benedoun gerelativeerd', *Nederlands Juristenblad* 1994, p. 1520-1529.

Hazewindus 1994 W.G.A. Hazewindus, *Administratieve sancties en vreemdelingenrecht* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1994.

Hazewinkel-Suringa en Remmelink 1996 D. Hazewinkel-Suringa en J. Remmelink, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse strafrecht*, Deventer: Gouda Quint 1996.

Heringa 1999 A.W. Heringa, 'Ambtenaren en artikel 6 EVRM', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1999, p. 578-584.

Hes en De Jonge 1988 J.C. Hes en R. de Jonge, *Derving of diefstal?,* Amsterdam: Hoffmann Bedrijfsrecherche B.V. 1988.

Van den Heuvel, Huberts en Verberk 1999 J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*, Utrecht: Lemma BV 1999.

Van den Heuvel, Huberts en Verberk 2002 J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, *Het morele gezicht van de overheid; waarden, normen en beleid*, Utrecht: Lemma BV 2002.

Van den Heuvel en Lamboo 2001 J.H.J. van den Heuvel en M.E.D. Lamboo, 'Hoe deugdelijk is het integriteitsbeleid van de politie?', *Openbaar bestuur* 2001-8, p. 6-9.

Van Hoek en De Savornin Lohman 1990 A.J.E. van Hoek en P.M. de Savornin Lohman, 'Criminaliteit van werknemers. Reacties van het bedrijfsleven', *Justitiële Verkenningen* 1990-4, p. 78-92.

Huberts 1998 L.W.J.C. Huberts, *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap. Over politie, wetenschap, macht, beleid, integriteit en communicatie* (oratie), Amsterdam: Vrije Universiteit 1998.

Huberts 2003 L.W.J.C. Huberts, *Mag het ietsje meer zijn? Integriteitsonderzoek in het mijnenveld van de moraal*, Amsterdam: Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit 2003.

Huberts, Pijl en Steen 1999 L.W.J.C. Huberts, D. Pijl en A.J.A. Steen, 'Integriteit en corruptie', in: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999.

Huberts, Kaptein en Lasthuizen 2004 L. Huberts, M. Kaptein en K. Lasthuizen, 'Leadership and integrity violations at work: a study on the perceived impact of leadership behavior on integrity violations within the Dutch police force' (work in progress), *Paper for IRSPM VIII* 2004.

Huisman 2001 W. Huisman, *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen* (diss. Amsterdam VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

***Integriteit in het openbaar bestuur* 2003** *Integriteit in het openbaar bestuur*, Koninklijk NIVRA, WWW «http://www.nivra.nl» publicatie 2003.

***Integriteit in selectie en onderwijs* 1999** *Integriteit in selectie en onderwijs,* Landelijk Selectie en Opleidingscentrum Politie 1999.

***Inventarisatie integriteitsbeleid politie* 2000** *Inventarisatie integriteitsbeleid politie,* Nederlands Politie Instituut 2001.

Jansen 2000 O.J.D.M.L. Jansen, 'Punitief en evenredig? Jurisprudentiële ontwikkelingen bij punitieve sancties en het evenredigheidsbeginsel', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2000, p. 28-49.

Jansen 2001 A.M.L. Jansen, 'Rechtszekerheid vanuit Straatsburg? De toepasselijkheid van artikel 6 EVRM in het Ambtenarenrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2001, p. 370-378.

De Jong 1982 E.P. de Jong, *Ambtenarenrecht en arbeidsrecht, een vergelijking* (preadvies voor de vergadering van de Nederlandse Juristen Vereniging 1982), VUGA 1982, p. 116-132.

Kagan 1989 R.A. Kagan, 'Understanding regulatory enforcement', *Law & Policy* 1989-2, p. 89-119.

Kamminga 1949 A.W. Kamminga, *Tuchtrecht* (preadvies Calvinistische Juristen Vereniging), Utrecht: Drukkerij Libertas N.V. 1949.

Kappeler, Sluder en Alpert 1998 V.E. Kappeler, R.D. Sluder en G.P Alpert, *Forces of deviance; the dark side of policing*, Prospect Heights, Westland Press 1998.

Van der Kind 1994 O. van der Kind, 'De verantwoording ex art. 8 ARAR en de hoorplicht van art. 4:8 Awb', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1994, p. 529-532.

***Klagen bij de politie* 1998** *Klagen bij de politie*, B&A Groep en Universiteit Utrecht 1998.

Kleemans 2001 E. Kleemans, 'Rationele keuzebenaderingen', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 153-171.

Kleinig 1996 J. Kleinig, *The ethics of policing*, Cambridge: University Press 1996.

Kleijs-Wijnnobel 1995 C.J. Kleijs-Wijnnobel, 'Kronieken. Handhaving van bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1995, p. 258-268.

Kleijs-Wijnnobel 1998 C.J. Kleijs-Wijnnobel, 'Kronieken. Handhaving van bestuursrecht', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 1998, p. 138-147.

Klockars e.a. 2000 C.B. Klockars e.a. *The measurement of police integrity*, U.S. National Institute of Justice, WWW «http://www/ojp.usdoj.gov.nij» publicatie mei 2000.

Komter 2001 M. Komter, 'Dilemma's in de verhoorkamer', *Tijdschrift voor de Politie* 2001-3, p. 25-31.

Kooper 2002 R. Kooper, 'Ambtshalve toetsing en aanvulling van rechtsgronden', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2002, p. 84-89.

Korteweg-Wiers 1998 M.J.S. Korteweg-Wiers, *Hoofdlijnen van het ambtenarenrecht*, Alphen aan den Rijn – 's-Gravenhage: Samsom H.D. Tjeenk Willink – VUGA Uitgeverij 1998.

Lamboo e.a. 2002 T. Lamboo, J. Naeyé, A. Nieuwendijk en M. van der Steeg, 'Politie neemt integriteitsschendingen serieus. Monitor Interne Onderzoeken Politie op hoofdlijnen over de periode 1999-2000', *Tijdschrift voor de Politie* 2002-10, p. 4-11.

Langemeijer 1977 F.F. Langemeijer, *Aard en functie van het militaire tuchtrecht* (diss. Amsterdam UvA), Zwolle: Tjeenk Willink 1977.

Lasthuizen, Huberts en Kaptein 2002 K. Lasthuizen, L. Huberts en M. Kaptein, 'Integrity problems in the police organization; police officers' perceptions reviewed', in: *Policing in central and eastern Europe: Deviance, violence and victimization*, Slovenia: College of Police and Security Studies 2002, p. 25-37.

Lenos 1998 E.E.V. Lenos, Bestuurlijke sanctietoepassing en strafrechtelijke waarborgen in de sociale zekerheid (diss. Leiden), E.M. Meijers Instituut voor Rechtswetenschappelijk Onderzoek van de Rijksuniversiteit Leiden1998.

Leijten 1991 M.J.C. Leijten, *Tuchtrecht getoetst. Een onderzoek naar de betekenis van grondrechten voor de wettelijke regeling van tuchtrecht en de tuchtrechtprocedure* (diss. Nijmegen), Arnhem: Gouda Quint bv 1991.

Lissenberg 2001 E. Lissenberg, 'Definities van criminaliteit', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.) *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 51-77.

Van Male 1998 R.M. van Male, 'Bezwaar in de Algemene wet bestuursrecht', in: *Awb en ambtenarenrecht; progressie of regressie?* Den Haag: Elsevier 1998, p. 19-73.

Van Male 1999 R.M. van Male, 'Bezwaar in ambtenarenzaken. Ruimte voor maatwerk?', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1999, p. 320-333.

McCormack 1996 R.J. McCormack, 'Police perceptions and the norming of institutional corruption', *Policing and Society* 1996-6, p. 239-246.

Michiels e.a. 1997 F.C.M.A. Michiels, J. Naeyé, A.B.Blomberg en J.L.M. Boek, *Artikelsgewijs commentaar Politiewet 1993*, 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij B.V. 1997.

Michiels 2000 F.C.M.A. Michiels, 'Belangenafweging bij sanctiebesluiten', *Ars Aequi* 2000, p. 111-117.

Michiels 2003 F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2003.

Miedema 2001 S. Miedema, 'Subculturele benaderingen', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 207-229.

De Moor-van Vugt (*Artikel 3:4 Awb*) A.J.C. de Moor-van Vugt, 'Artikel 3:4 Awb', in: *Commentaar Awb*, VUGA (losbl.).

De Moor-van Vugt 1994 A.J.C. de Moor-van Vugt, *Maten en gewichten. Het evenredigheidsbeginsel in Europees perspectief* (diss. Nijmegen), Schoordijk Instituut Centrum voor wetgevingsvraagstukken 1994.

Naeyé 1991 J. Naeyé, 'De Commissie voor de Politieklachten Amsterdam', *Nederlands Juristenblad* 1991, p. 1821-1830.

Naeyé 1992 J. Naeyé (red.), *Nationale ombudsman en politie – Jaarboek 1991*, Arnhem: Gouda Quint 1992.

Naeyé e.a. 2004 J. Naeyé, L. Huberts, C. van Zweden, V. Busato en B. Berger, *Integriteit in het dagelijkse politiewerk. Meningen en ervaringen van politiemensen*, Zeist: Uitgeverij Kerckebosch bv 2004.

Nelen en Nieuwendijk 2003 H. Nelen en A. Nieuwendijk, *Geen ABC. Analyse van rijksrechercheonderzoeken naar ambtelijke en bestuurlijke corrputie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

Nelen 2003 H. Nelen, *Integriteit in publieke functies. Het Centraal Registratiepunt Integriteitschendingen van de gemeente Amsterdam doorgelicht*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2003.

Newburn 1999 T. Newburn, *Understanding and preventing police corruption: lessons from the literature*, London: Police Research Series Paper 110 1999.

Nicolaï 1984 P. Nicolaï, 'Het tandvlees van het recht. Oriënterende beschouwingen over handhaving van ongeschreven recht', in: *Recht op scherp. Beschouwingen over handhaving van publiekrecht* (Duk-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1984, p. 3-54.

Nicolaï e.a. 1997 P. Nicolaï e.a., *Bestuursrecht*, Amsterdam: Factotum 1997.

Niemeijer, Huisman en Beijers 1997 E. Niemeijer, W. Huisman en W.M.E.H. Beijers, *Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk*, Amsterdam: Vrije Universiteit publicatiereeks Vakgroep Criminologie nr. 4 1997.

Niemeijer 1998 E. Niemeijer, 'Corruptie: een kwestie van vertrouwen', in: W.E.C.A. Valkenburg en A.A.G.J.M. de Weert (red.) *Corruptie. Verschijningsvormen, opsporing, bestrijding en voorkoming*, Lelystad: Koninklijke Vermande 1998, p. 13-32.

Nijhuis 1998 E. Nijhuis, 'Bewijsvoering in het bestuursrecht. Een tour d'horizon door de jurisprudentie', *de Gemeentestem* 1998, p. 314-318.

Olde Kalter 1989 C.J.G. Olde Kalter 'Wijziging Ambtenarenwet 1929 ter zake van de uitoefening van grondrechten', *Ars Aequi* 1989, p. 277-281.

Van Peijpe 1998 T. van Peijpe, *Schets van het Nederlandse ambtenarenrecht*, Deventer: Kluwer 1998.

Pijl 1991 D. Pijl, 'De bestrijding van politiële corruptie', *Justitiële Verkenningen* 1991-4, p. 53-73.

Pijl 1994 D. Pijl, 'Het onderzoeken van corruptiezaken', in: E.W. Kolthoff (red.), *Strategieën voor corruptiebeheersing bij de politie,* Gouda Quint 1994.

Pijl 1998 D. Pijl, 'Corruptie ook repressief aanpakken', *Algemeen Politieblad* 1998-2, p. 12-13.

Punch 1981 M. Punch, *Management and control of organizations: occupational deviance, responsability and accountability* (oratie), Leiden/Antwerpen: H.E. Stenfert Kroese B.V. 1981.

Punch 1983 M. Punch, 'Officers and men: occupational culture, inter-rank antagonism, and the investigation of corruption', in: M. Punch (ed.) *Control in the Police Organization,* Londen, England en Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1983, p. 227-251.

Punch 1985 M. Punch, *Conduct unbecoming. The social constructions of police deviance and control*, London and New York: Tavistock publications 1985.

Punch 1996 M. Punch, *Dirty Business. Exploring corporate misconduct*, London: SAGE Publications 1996.

Punch, Tieleman en Van den Berg 1999 M. Punch, P. Tieleman en A.H. van den Berg, 'Politiecultuur', in: *Politie. Studies over haar werk en organisatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1999, p. 263-283.

Punch, Huberts en Lamboo 2001 M. Punch, L. Huberts en T. Lamboo, 'Politie beoordeelt eigen integriteit. Opvattingen over integriteit in internationaal perspectief, *Tijdschrift voor de Politie* 2001-6, p. 16-20.

***Rapport van de Commissie Rechtsbescherming* 2004** *Rapport van de Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor Bestuursrecht. De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid. Van toetsing naar geschilbeslechting,* Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

***Recht op tuchtrecht* 2003** *Recht op tuchtrecht. 50 jaar Hof van Discipline* (bundel), 2003.

Van Reenen 1998 P. van Reenen, 'Twee broers', in: P. van Reenen (red.), *De Geest van Blauw. Ethiek en zingeving van politiewerk,* Deventer: Gouda Quint 1998, p. 1-9.

Van Reenen en Kaptein 1998 P. van Reenen en M. Kaptein, 'Ethiek en praktijk van politiewerk: wat weten we ervan?', in: P. van Reenen (red.), *De Geest van Blauw. Ethiek en zingeving van politiewerk,* Deventer: Gouda Quint 1998, p. 39-63.

Registratiekamer 1999 Registratiekamer, Brief aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, WWW «http://www.cbpweb.nl/documenten» publicatie september 1999.

Registratiekamer 2000 Registratiekamer, *Screening van politiepersoneel moet volgens de regels*, WWW «http://www.cbpweb.nl/documenten», publicatie februari 2000.

Reiner 1992 R. Reiner, *The politics of the police*, Sussex: Wheatseaf Books 1992.

Reuss-Ianni en Ianni 1983 E. Reuss-Ianni en F.A.J. Ianni, 'Street cops and management cops: the two cultures of policing', in: M. Punch (ed.) *Control in the Police Organization,* Londen, England en Cambridge, Massachusetts: The MIT Press 1983, p. 251-275.

Rood 1981 M.G. Rood, 'Over vage normen in het sociaal recht', in: *Gratia Commercii* (Van Oven-bundel), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1981, p. 225-253.

Van Ruller 2001 S. van Ruller, 'Sancties', in: E. Lissenberg, S. van Ruller en R. van Swaaningen (red.), *Tegen de regels IV. Een inleiding in de criminologie,* Nijmegen: Ars Aequi Libri 2001, p. 387-411.

Van Russen Groen 1998 P.M. van Russen Groen, *Rechtsbescherming in het bestuursstrafrecht* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Van Ruth en Gunther Moor 1997 A. van Ruth en L. Gunther Moor, *Lekken of verstrekken? De informele informatie-uitwisseling tusen opsporingsinstanties en derden,* Ubbergen: Tandem Felix 1997.

Sandfort en Vanwesenbeeck 2000 T. Sandfoort en I. Vanwesenbeeck, *Omgangsvormen, werkbeleving en diversiteit bij de Nederlandse politie*, Delft: Eburon 2000.

Schlössels 2001 R.J.N. Schlössels, 'Hoger beroep in ambtenarenzaken', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 2001, p. 471-484.

Schreuder-Vlasblom 1998 M. Schreuder-Vlasblom, *Bestuursrechtelijk bewijsrecht: ontwikkelingen na de inwerkingtreding van de Awb*, Dongen 1998.

Sherman 1974 L.W. Sherman (ed.), *Police corruption. A sociological perspective*, New York: Anchor Press 1974.

Simon 1999 H.J. Simon, 'Bewijzen in het bestuursrecht', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 1999-1, p. 25-39.

Sprengers 1999 L.C.J. Sprengers, 'Op weg naar één arbeidsrecht voor ambtenaren en werknemers?', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1999, p. 461-470.

Van der Steeg, Lamboo en Nieuwendijk 2000 M. van der Steeg, T. Lamboo en A. Nieuwendijk, 'Als zich een integriteitschending voordoet... De afhandeling van integriteitschendingen door de Nederlandse politiekorpsen', *Tijdschrift voor de Politie* 2000-9, p. 23-30.

Stroink en Widdershoven 2002 F.A.M. Stroink en R.J.G.M. Widdershoven, 'Hoger beroep in het bestuursrecht. Deel II, De rol van partijen bij de omvang van het geding en ambtshalve toetsing', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2002, p. 29-37.

Swanborn 1996 P.G. Swanborn, *Case-study's, wat wanneer en hoe?,* Amsterdam/Meppel: Boom 1996.

Taat 1948 J.F. Taat, *Beschouwingen over tuchtrecht* (diss. Leiden), Boskoop: Drukkerij Taat & Van der Neut 1948.

Tak 2001 A.Q.C. Tak, 'Een normaal ambtenaar: Pellegrin', in: *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2001, p. 1-5.

Timmer, Naeyé en Van der Steeg 1996 J. Timmer, J. Naeyé en M. van der Steeg, *Onder schot. Vuurwapengebruik van de politie in Nederland (1978-1995)*, Deventer: Gouda Quint 1996.

Van der Torre 1998 E.J. van der Torre e.a., *Beroepsprofielen van politie-agenten: de kwaliteit en dilemma's van het politiewerk,* Deventer: Gouda Quint 1998.

Van der Torre 1999 E.J. van der Torre, *Politiewerk. Politiestijlen, community policing, professionalisme* (diss. Leiden), Samsom 1999.

Treviño e.a. 1999 L.K. Treviño, G.R. Weaver, D.G. Gibson en B.L. Toffler, 'Managing ethics en legal compliance: what works and what hurts', *California management review*, 1999-2, p. 131-151.

***Van gezagsdrager naar integriteitsdrager* 2000** *Van gezagsdrager naar integriteitsdrager. Een visie op politie-integriteit voor de komende jaren,* Nederlands Politie Instituut, Den Haag 2000.

Verhulp 1999 E. Verhulp, *Grondrechten in het arbeidsrecht*, Deventer: Kluwer 1999.

Vermeer 2001 F.R. Vermeer, 'De beginselplicht tot handhaving en de ruimte om te gedogen', *Jurisprudentie Bestuursrecht plus* 2001, p. 76-85.

Vermeulen 1990 H.A.A.G. Vermeulen, 'Meer zicht op het ambtenarenontslagrecht', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1990, p. 485-490.

Viering 1994 M.L.W.M. Viering, 'Het arrest Bendenoun: een stap terug?', *Nederlands Juristenblad* 1994, p. 1061-1063.

De Vos 1995 P.L. de Vos, 'Horen en disciplinaire straffen', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1995, p. 127-128.

Van der Weg 2001 V. van der Weg, *Horen – Zien... Zwijgen? Een studie naar het informeel bekende normafwijkende gedrag van politieambtenaren in het regiokorps Amsterdam-Amstelland* (NPA-scriptie) 2001.

Waddington 1999 P.A.J. Waddington, 'Police (canteen) sub-culture', in: *British Journal for Criminology* 1999-2, p. 287-309.

Wanrooy 2001 M.J. Wanrooy, *Leidinggeven tussen professionals*, Scriptum Management 2001.

Wattèl 1994 P.J. Wattèl, 'Bendenoun: boeten en belastingen', *Nederlands Juristenblad* 1994, p. 1527-1529.

Widdershoven e.a. 2001 R.J.G.M. Widdershoven, R.J.N. Schlössels, F.A.M. Stroink, J.B.J.M. ten Berge, A.J. Bok, W.J.M. Voermans, B.W.N. de Waard en P.A. Willemsen, *Algemeen bestuursrecht 2001: hoger beroep*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001.

Wielenga 1992 A. Wielenga, *Fraude de baas. Een handleiding voor de beheersing van interne criminaliteit*, Alphen aan den Rijn/Zaventem: Samsom Bedrijfsinformatie 1992.

Wiering 1999 M. Wiering, Controleurs in context. Handhaving van mestwetgeving in Nederland en Vlaanderen (diss. Nijmegen), Lelystad: Koninklijke Vermande 1999.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2002 H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van administratief recht,* Den Haag: Elsevier juridisch 2002.

Van Zutphen 1991 A.H. van Zutphen, *De rechtspositie van de Rijksambtenaar* (diss. Leiden), Den Haag: VUGA 1991.

Zwart 1999 C. Zwart, *Diender in Amsterdam. De beproevingen van een politiekorps 1966-1999,* Uitgeverij Balans 1999.

Van Zweden, Berger en Busato 2002 C.H. van Zweden, B. Berger en V.V. Busato, 'De oude 'straffen-blaffen-cultuur' hebben we achter ons gelaten. Interview met een wijkteamchef uit de Randstad', *Tijdschrift voor de Politie* 2002-10, p. 21-23.

Zijlstra 1998 S.E. Zijlstra, 'Het systeem van rechtsbescherming voor ambtenaren', *Tijdschrift voor Ambtenarenrecht* 1998, p. 198-208.

Jurisprudentieregister

Europees Hof voor de Rechten van de Mens

8 juni 1976	NJ 1978, 223
21 februari 1984	NJ 1988, 937
28 juni 1984	Publ. Court. Series A. Vol. 80 (Campbell en Fell)
25 augustus 1987	NJ 1988, 938 (Lutz)
22 mei 1990	NJ 1992, 454
17 december 1996	JB 1997, 80 (Saunders)
8 december 1999	NJ 2001, 131 m.nt. Alkema; AB 2000, 195 (m.nt. LV); JB 2000, 19 (Pellegrin, m.nt. AWH)

Hoge Raad

1 juli 1992	NJ 1994, 621
5 maart 1999	JA 1999, 74
1 juni 1999	AA 2000, 49 (m. nt. Buruma)
17 december 1999	AB 2000, 89
15 november 2002	AB 2003, 95 (m.nt. PvB)

Centrale Raad van Beroep

17 oktober 1961	AB 1962, 323 (m.nt. B.)
25 maart 1964	AB 1964, 774
21 september 1979	AB 1980, 90
24 november 1983	TAR 1984, 93 (m. nt. JM)
2 maart 1984	TAR 1984, 86
18 oktober 1984	AB 1985, 395
7 november 1985	TAR 1986, 13
31 december 1985	TAR 1986, 60
30 januari 1986	TAR 1986, 81
3 juli 1987	TAR 1987, 213.
13 oktober 1987	TAR 1987, 267
28 juni 1988	TAR 1988, 169
29 november 1988	TAR 1989, 24 (m. nt. De Waard)
7 februari 1989	TAR 1989, 73 (m. nt. Rogier)
14 maart 1989	AB 1990, 453 (m.nt. HH)

14 maart 1989	TAR 1989, 102 (m.n.t Hennekes)
3 oktober 1989	TAR 1989, 234
3 oktober 1989	AB1990, 470 (m.nt. HH)
16 november 1989	TAR 1990, 13
7 december 1989	TAR 1990, 27 (m. nt. De Waard)
2 januari 1990	TAR 1990, 51
6 maart 1990	TAR 1990, 104
13 maart 1990	TAR 1990, 107
17 april 1990	TAR 1990, 134
15 mei 1990	TAR 1990, 152
15 mei 1990	TAR 1990, 153
22 mei 1990	TAR 1990, 156 (m.nt. De Moor-van Vugt)
24 juli 1990	TAR 1990, 192
18 oktober 1990	TAR 1990, 239
29 november 1990	TAR 1991, 19
6 december 1990	TAR 1991, 36
18 december 1990	TAR 1991, 44
12 maart 1991	TAR 1991, 104 (m.nt. Rogier en De Vos)
28 maart 1991	TAR 1991, 114
4 juni 1991	TAR 1991, 160
16 juli 1991	TAR 1991, 171 (m.nt. Pennarts)
7 november 1991	TAR 1991, 2
22 november 1991	RSV 1992, 199
17 december 1991	TAR 1992, 36
13 februari 1992	AB 1992, 614 (of AB? zie Hfst 4)
9 april 1992	TAR 1992, 118
14 mei 1992	TAR 1992, 146
14 mei 1992	TAR 1992, 148
21 mei 1992	TAR 1992, 153
2 juli 1992	TAR 1992, 186
13 mei 1993	TAR 1993, 149
29 juli 1993	TAR 1993, 204
9 september 1993	TAR 1993, 208
23 september 1993	TAR 1993, 225 (m.nt. Bosman)
11 november 1993	TAR 1994, 16
21 december 1993	TAR 1994, 44
10 maart 1994	TAR 1994, 104
31 maart 1994	TAR 1994, 121
31 maart 1994	TAR 1994, 122
28 april 1994	TAR 1994, 143

21 juli 1994	TAR 1994, 188
27 oktober 1994	TAR 1995, 1
25 november 1994	TAR 1995, 85
30 maart 1995	TAR 1995, 146 (m.nt. De Vos)
28 september 1995	TAR 1995, 245
14 maart 1996	TAR 1996, 92
21 maart 1996	TAR 1996, 114 (m. nt. De Vos)
4 april 1996	TAR 1996, 117
11 april 1996	TAR 1996, 118
23 mei 1996	TAR 1996, 153
28 november 1996	TAR 1997, 3
5 december 1996	TAR 1997, 4 (m. nt. Naves)
19 december 1996	TAR 1997, 84 (m.nt. BdeW)
31 december 1996	TAR 1997, 32
27 maart 1997	TAR 1997, 108
3 april 1997	TAR 1997, 110
1 mei 1997	TAR 1997, 139
26 juni 1997	TAR 1997, 188
3 juli 1997	TAR 1997, 195
16 oktober 1997	TAR 1997, 232
16 oktober 1997	TAR 1998, 1
30 oktober 1997	96/7635 MAW
5 maart 1998	TAR 1998, 76
5 maart 1998	TAR 1998, 77 (m.nt. De Vos)
18 juni 1998	AB 1998, 381/TAR 1998, 147 (m. nt. De Vos)
9 juli 1998	TAR 1998, 148
16 oktober 1998	AB 1999, 48
25 februari 1999	TAR 1999, 69
29 april 1999	TAR 1999, 96
20 mei 1999	TAR 1999, 117
17 juni 1999	TAR 1999, 101
5 augustus 1999	TAR 1999, 135
14 oktober 1999	TAR 1999, 155
21 oktober 1999	TAR 2000, 1
10 februari 2000	TAR 2000, 48
19 oktober 2000	TAR 2000, 158
23 november 2000	TAR 2001, 4
21 december 2000	JB 2001, 50 (m.nt. ARN)
12 april 2001	TAR 2001, 92
19 april 2001	TAR 2001, 93

16 augustus 2001 TAR 2001, 155
1 november 2001 TAR 2002, 24
22 november 2001 TAR 2002, 53
29 november 2001 TAR 2002, 41
11 april 2002 TAR 2003, 36
7 november 2002 TAR 2003, 74
20 maart 2003 TAR 2003, 120
8 mei 2003 TAR 2003, 151

College van Beroep voor het bedrijfsleven
10 september 1993 UCBB 1993, 73

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
24 december 2003 LJN AO0934.

Rechtbank Amsterdam
26 mei 2003 TAR 2003, 199

Rechtbank Arnhem
6 februari 1996 TAR 1996, 104
7 december 1999 TAR 2000, 42
18 januari 2001 TAR 2001, 63

Rechtbank Dordrecht
2 november 2001 TAR 2002, 11

Rechtbank 's-Gravenhage
12 februari 1993 TAR 1993, 108
5 november 1996 TAR 1997, 11
13 oktober 1997 TAR 1997, 241
4 december 1997 TAR 1999, 43
3 maart 1998 TAR 1998, 71
15 oktober 1998 TAR 1998, 194
24 augustus 2000 TAR 2000, 148
11 september 2000 TAR 2000, 149
30 januari 2003 TAR 2003, 65
21 mei 2003 TAR 2003, 127

Rechtbank 's-Hertogenbosch
22 juni 1992 TAR 1992, 193 (m.nt. Rogier)

17 februari 1999 TAR 1999, 79

Rechtbank Rotterdam
7 juli 1998 TAR 1998, 176
29 maart 2001 ELROnr AB0812

Rechtbank Utrecht
14 november 1994 TAR 1995, 21
15 november 1995 TAR 1996, 16

Rechtbank Zutphen
16 december 1997 TAR 1998, 64
23 april 2003 TAR 2003, 108

President Rechtbank Breda
15 november 1994 TAR 1995, 48

President Rechtbank 's-Gravenhage
29 januari 1997 TAR 1997, 77
11 september 1998 TAR 1998, 179

President Rechtbank Rotterdam
12 maart 1996 TAR 1996, 127

Ambtenarengerecht Arnhem
27 juni 1986 TAR 1986, 199

Ambtenarengerecht 's-Hertogenbosch
22 juni 1992 TAR 1992, 193

Ambtenarengerecht Roermond
18 mei 1984 TAR 1984, 167
1 november 1989 TAR 1990, 19

Ambtenarengerecht Zwolle
24 december 1985 TAR 1986, 69

Kantongerecht Haarlem
16 juni 2000 JAR 2000, 170

Trefwoorden

aanbevelingen 7.6
aangifteplicht 3.5.2
aanleiding tot disciplinair onderzoek 4.3.1
aannemen van kortingen en cadeautjes 2.4.1
aanspreken 6.4.3, 6.5.3
aanstelling 3.2.1
aanzien van de politie 3.5.1
adsiprant 3.2.1
advies 4.3.2
Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening ambtenaren 4.3.2
adviescommissie politie & integriteit 2.3.1
advisering, interne – 4.3.3
afdoening 7.4
Algemeen Rijksambtenarenreglement 3.5.2
Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst 2.3.3
alternatieven voor sanctiebesluit 4.4.4
ambtenarenrechter 3.4.3
Ambtenarenreglement voor de Gemeentepolitie 3.6.1
Ambtenarenreglement voor de Rijkspolitie 3.4.3, 3.6.1
Ambtenarenwet 2.2.4, 3.1, 3.2.1, 3.3.2, 3.4.1, 4.5.1
ambtseed 3.5.1
Ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke Marechaussee en de buitengewoon opsporingsambtenaar 3.4.1
anonieme getuigenverklaringen 4.5.4
antecedentenonderzoek 3.3.2
arbeidscontext 7.5.2
arbeidsrechtelijke verplichtingen 2.4.2
bandopnamen 4.5.4
Barp 2.2.4, 3.4.1
bedrijfsinformatie 4.3.2
bedrijfsmatige maatregel 5.5.3
bedrijfsprocessensysteem 4.3.2, 6.4.2
begeleiding 5.5.3
begeleidingstraject 4.4.1
beginsel van de redelijke termijn 4.2.1, 4.2.2
bekendmaking van het sanctiebesluit 4.4.3
belangenafweging 4.3.6, 4.4.1
belangenverstrengenling 6.5.1
belanghebbende 4.3.1, 4.5.1
beleidscontext 7.2, 7.5.2
beoordeling 7.5
beoordelingssystematiek 3.4
beroep 4.5, 7.3.2
beroep tegen waarschuwing 4.5.1
beroepschrift 4.5.2
beroepsethiek 3.4
beroepsgronden 4.5.2

beroepsprocedure 4.5.2
beslismomenten 6.2.2
bestuurlijke boete 4.2.2, 4.4.5
betrouwbaarheid 2.6, 3.4.3
bevelshuishouding 2.4.4
bevoegd gezag 3.6.2
bewijs 2.4.2, 4.5.4, 7.3.2
bewijskracht 4.5.4
bewijslast 4.5.4
bewijsmiddelen 4.3.2
bewijsrisico 4.5.4
bewijsuitsluiting 4.4.5, 4.5.4
bewijsvergaring 4.5.4
bewijs, toelaatbaarheid van het – 4.5.4
bewustwording 2.3.1
bezwaar 4.5, 7.3.2
bezwaar, het instellen van – 4.5.2
bezwaarfase 4.5.3
bezwaargronden 4.5.2
bezwaarprocedure 4.5.2
bezwaarschrift 4.5.2
bijzondere ambtenaar van politie 3.2.1
bijzondere voorwaarde 3.6.4
boete 3.6.3
buitenfunctiestelling 4.3.6
buitengewone opsporingsambtenaren 3.2.1
buitengewoon verlof 4.3.6, 4.4.4
Bureau interne onderzoeken 4.3.2, 5.3.6, 6.4.1, 6.5.1, 6.6.1
casestudies 6.1, 6.2.3
casestudy 1.4.2
cautieplicht 4.5.4
CIE-informatie 5.4.2
civil rights 4.2.1
civil service 4.2.1
Code of Conduct for Law Enforcement Officials 3.4.1
code of silence 2.4.4
codificatie 2.4.1
College bescherming persoonsgegevens 4.3.1
commissie Van Traa 2.4.2; 2.4.4
compliance 2.5.2
conflict van plichten 3.5.2
consistentiebeginsel 4.2.3, 4.3.2
controle 2.4.4, 4.3.1
coöperatieve handhavingsstijl 2.5.2
correctiedilemma 6.4.1, 6.6.1
corruptie 2.4.2
corruptieschandaal 1.1
criminal charge 4.2.1, 4.5.4
criminaliteit 2.4.1
crimineel milieu 3.4.3
culpa in causa 3.5.3
cultuur 2.4.4, 6.5.1
cumulatie 7.3.2
cumulatie met strafrechtelijke afdoening 4.4.5
cynisme 2.4.2
Dales 1.1
dark number 2.4.3
database 7.6.3
decentrale normering 6.6.1
derde-belanghebbende 4.5.1
deskundigenverklaring 4.3.2
deterrence 2.5.2
détournement de pouvoir, verbod op – 3.6.1, 3.6.4, 4.2.2, 4.3.2
diefstal 2.4.2
dienstbevel 3.4.3
dienstopdracht 3.4.2
dienstpistool 4.3.6
dienstvoorschriften 3.4.2
dilemma's 6.4.2, 6.5.2, 7.7
dilemmabesprekingen 6.5.1
Dirty Harry 2.4.2

dirty work 2.4.4
disciplinair onderzoek 4.3.2, 7.3.2, 7.5.1
disciplinaire procedureregeling 6.2.1, 6.5.2
discretionaire bevoegdheid 4.3.6
doelstelling 2.2.3; 2.2.4; 2.6
doelstelling van het tuchtrecht 6.2
doeltreffendheid 7.5.2
draagvlak 6.4.3, 6.5.3, 6.6.3
eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer 3.3.2
effectiviteit 2.5.2
emotie 6.5.1
ethisch bewustzijn 2.5, 3.4
Europese code voor politiële ethiek 2001 3.4.1
Europese Commissie voor de Rechten van de Mens 4.2.1
Europese Hof voor de Rechten van de Mens 4.2.1
evenredige belangenafweging 4.3.2
evenredigheid van de voorwaardelijke sanctie 3.6.4
evenredigheid van voorwaardelijke sanctie 4.4.1
evenredigheidsbeginsel 4.4.1, 4.4.5
EVRM 3.3.2
EVRM, artikel 6 4.2.1
ex nunc-toetsing 4.5.3
Expertisecentrum Integriteit 2.3.1, 2.3.2
extern rechtsgevolg 4.5.1
fautes privées 3.3.2
fautes professionelles 3.3.2
formele zorgvuldigheid 4.2.2
fraude 2.4.2
functieroulatie 2.3.3
functie-uitoefening 2.4.2
functioneringsnorm 3.3.2
gedraging 7.3.1
gedragscode 2.3.3, 2.5, 3.4, 3.4.2
gelegenheid 2.4.4
gelijkheidsbeginsel 4.2.3
geloofwaardigheid 2.5.2; 2.6, 7.5.2
generale preventie 3.6.5, 6.2.3
genoegdoening 3.6.5
geslotenheid 6.5.1
getuigenverklaring 4.3.2
geweldsgebruik 2.4.2
geweldsrapport 4.5.4
giften en kortingen 2.4.2
goed ambtenaarschap 2.3.3
goed werkgeverschap 4.3.2
groepsdruk 2.4.4
groepsrecht 2.2.1
grondrechten 3.3.2
handhaving, verzoek om – 4.3.1
handhavingsstijl 2.5.2, 6.6.2
handhavingsverzoek 4.5.1
herstelsanctie 4.2.1, 4.4.5
hiërarchiek tuchtrecht 2.2.2
hoger beroep 4.5.3
hoofdofficierenberaad 2.3.2
hoor en wederhoor 4.3.4
hoorplicht 7.3.2, 7.6.1
horen 4.5.2, 7.5.1
huiselijk geweld 6.4.2
individueel niveau 2.5.2
informatie, lekken van – 2.4.2
informatie, misbruik van – 2.4.2
informatiebrochure 7.6.3
informele afdoening van plichtsverzuim 6.4.4, 6.5.4
informele correctie 5.5.3
inhoud van het sanctiebesluit 4.2.2
inhouden van bezoldiging 4.3.6, 7.6.3

inrichting van het sanctiebesluit 4.2.2, 4.4.2
integriteit 3.4.3
integriteitsbeleid 6.4.1, 6.5.1
integriteitsbeleid – landelijk 2.3; 2.5
integriteitsrisico's 6.5.1
integriteitsstatuut van de Nederlandse politie 2.3.3, 3.4.2, 7.6.2
intern onderzoek 5.3.2
interne criminaliteit 2.4.2
interne normhandhaving 2.5
interne orde 2.6, 7.5.2
interne procedures 3.4.3
inwerkingtreding van het sanctiebesluit 4.4.3
inzage in geschriften 4.3.5
inzet, onvoldoende – 3.5.1
IVBPR, artikel 14 4.2.1
kennisvergaringsplicht 4.3.2
klacht 2.2.2
klacht of aangifte door burger 4.3.1
klacht of aangifte door collega 4.3.1
klachtencommissie 2.3.2; 2.5.3, 4.3.1
klikken 2.3.3
klokkenluider 2.3.3, 4.3.5, 4.3.1
KLPD 3.2.3
koninklijk besluit 3.6.2
Koninklijke Marechaussee 3.2.3
korpsbeheerdersberaad 2.3.2
korpsregistraties 5.5.1
kwaliteit 2.2.3; 2.6
leedtoevoegend 3.1
leedtoevoeging 3.6.5, 4.3.6
leereffect 6.4.3
leiderschapskenmerk 2.5.2
lex certa-beginsel 3.4.3
LSOP 3.2.3
mandaat 4.5.2
mandateren van sanctiebevoegdheid 3.6.2
mandatering 4.3.2
materieel zorgvuldigheidsbeginsel 4.3.4
medewerkingsplicht 5.3.5
meineed 2.4.2
melding door het openbaar ministerie 4.3.1
mentaliteitsverandering 4.4.1
minister van BZK 2.3
morele dilemma's 2.3.1; 2.4.4, 3.4
motivering 4.4.2
nalaten 3.5.1
Nationale ombudsman 2.5.3, 3.4.1, 3.4.3
nazorg 6.3.1
ne bis in idem-beginsel 4.5.3
Nederlands Politie Instituut 2.3.2
Nederlandse Politie Academie 2.3.1
nemo tenetur 4.5.4
nevenwerkzaamheden 2.4.2
noblesse oblige 3.3.2, 3.4.3
non-actief 4.3.6
normatief kader 3.4, 6.4.1, 6.5.1, 6.6.1, 7.3.1
normatieve onzekerheid 2.4.4, 3.4.3, 6.4.3, 6.5.3
normed corruption 2.5.2
normen, externe – 3.4.1
normen, interne – 3.4.2
normovertreding 2.4.1, 5.5.2
normstelling 2.5.1, 6.4.1
nulla poena-beginsel 3.4
observatie 4.5.4
omgangsvormen 2.4.2

omvang 7.4
omvang normovertredingen 2.4.3
onaantastbaar 4.4.3
onderhandelingshuishouding 2.4.4
onderzoeksbevoegdheden 4.3.2
onderzoeksrapport 4.3.3
onevenredigheid 4.4.1
onrechtmatig verkregen bewijs 4.5.4
onrechtmatige opsporingshandelingen 4.4.5
ontslag 3.6.3
ontslag bij het aflopen van de proeftijd 4.4.4
ontslag op andere gronden 4.4.4
ontslag op eigen verzoek 4.4.4
ontslag op grond van strafrechtelijke veroordeling 4.4.5
ontslag vanwege ongeschiktheid 4.4.4
ontzeggen toegang dienstruimten 4.3.6
open norm 2.2.4, 3.3.1
openheid 2.5.2, 6.5.1
operational code 2.4.4
opsporingsmethoden 2.2.1; 2.4.2;
ordemaatregelen 4.3.6, 7.3.2, 7.5.1
organisatieniveau 2.5.2
organisatorische inbedding 6.2.1, 6.4.1, 6.5.1
oriënterend onderzoek 4.3.2
overplaatsen 2.5.2
paradoxale positie Bio 7.7
parlementaire enquêtecommissie 2.4.4
Pellegrin 4.2.1
personeelsdossier 4.3.2
plichtsverzuim 2.4.1, 3.3.1, 3.5, 5.3.1, 5.4.3, 6.4.1, 6.5.1
politieambtenaren 3.2.1
politielegitimatiebewijs 4.3.6
politieregisters 5.3.2
politiespecifiek 2.4.2, 2.4.4
politiestijlen 2.4.3
politietuchtrecht, de regeling van het – 2.2.4
politiewerk 6.3.1, 6.5.1
Politiewet 2.3.1, 3.2.1
praktijk 7.4
privaatrecht 2.2.1
privé-gedragingen 3.4.3
privé-leven 2.6
privé-sfeer 2.4.2
probleemanalyse 7.6.3
proceduregebrek 4.5.3
proces-verbaal 4.3.2, 4.5.4
professionaliteit 1.1, 2.6, 7.5.2
professionele autonomie 2.4.4
punitief karakter 4.4.5
punitieve sancties 4.2.1
raad van hoofdcommissarissen 2.3.2
rangen 3.2.1
reacties 2.5.2
recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer 3.3.2, 4.3.1
recht op informatie 4.3.5
recht op onaantastbaarheid van het lichaam 4.3.2
recht op privacy 4.3.2
rechterlijke beoordeling 4.5.3
rechterlijke uitspraak 4.3.1
rechtmatigheid 7.5.1
rechtsbeginselen 3.4.1, 4.2.2, 7.3.2
rechtsbescherming 2.6, 4.2.2, 4.3.2
rechtsbijstand 4.3.5

rechtsmiddelen 4.4.2
rechtspositie 2.3.3, 5.3.4
rechtspositionele afdoening 6.4.4, 6.5.4
rechtssubject 3.2
rechtszekerheidsbeginsel 4.2.3
rechtvaardigingsgrond 3.5.2, 7.3.1
redelijke termijn 4.2.1
reformatio in peius 4.5.3
registratie 2.4.3
registratieformulier 5.2
representatief 3.4.2
repressieve handhavingsstijl 2.5.2
Rijksrecherche 2.3.2, 4.3.2, 5.3.6, 5.4.2, 7.6.2
risicofactoren 2.4.4, 6.4.1, 6.5.1
risicovolle contacten 3.4.3
salarisadministratie 4.3.2
salarissancties 3.6.3
samenloop 5.3.5, 6.4.2
samenloop met strafbaar feit 3.5.4
samenloop met strafrechtelijk onderzoek 4.3.2
sanctie, voorwaardelijke 3.6.4
sanctiebeleid 4.4.1, 6.6.1
sanctiebesluit 4.4, 7.3.2
sanctiecriterium 4.2.1
sanctierecht 2.2.1
sancties 3.6
sanctievoornemen 4.3.4
sanctioneringsbeleid 5.2
schadevergoeding 4.5.3
schorsing 3.6.3, 4.3.6
schriftelijke berisping 3.6.3
schuld 3.5.3, 7.3.1
screening 2.3.3, 3.3.2
selectie 2.3.3
selectieproces 6.6.2
situationele preventie 2.4.4
slachtofferloze overtredingen 2.4.3
soberheid 6.4.1
sociale leertheorie 2.4.4
speciale preventie 3.6.5, 6.2.3
specialiteitsbeginsel 3.4.1
straf 3.1
strafrecht 2.3.3
strafrechtelijk onderzoek 6.5.2
strafrechtelijke afdoening 6.4.4, 6.5.4
strafrechtelijke veroordeling 5.5.3
strafverminderende factoren 4.4.1
strafverzwarende factoren 4.4.1
striktheid 2.5.2
surveillanten 3.2.1
symbolisch 2.5.2
telastelegging 4.3.2, 4.3.3, 4.4.1, 4.4.2, 4.5.4
terminologie 3.1, 7.6.1
terughoudende toetsing 4.5.3
tijdsancties 3.6.3
toepassingsbereik 3.3.2
toerekenbaarheid 4.3.2
toerekeningsvatbaarheid 3.5.3
transparante houding 3.4.3
transparantie 6.4.2
trechtermodel 4.5.3
tuchtrecht van vertrouwensambten en -beroepen 2.2.2; 2.6
tuchtrechtelijke sancties 3.6
tuchtrechtelijke sancties, het doel van – 3.6.5
typen normovertredingen 2.4.1, 5.5.1
uitsluiting 3.6.5
uitspraak 4.5.3
uitzendkrachten 3.2.1
ultimum remedium 2.5.2, 4.4.5
una via-beginsel 4.4.5
vakantiewerker 3.2.1

veiligheidsonderzoek 3.3.2
verantwoording 4.3.4, 4.5.4
verduistering 2.4.2
vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht 4.7
verkennend onderzoek 4.3.2
verklaring betrokkene 4.3.2
verleiding 2.4.4
vernietiging 4.5.2, 4.5.3
verplaatsing 4.3.1, 4.3.6, 4.4.4
verplichtingen 3.3.1
vertrouwelijke communicatie 4.5.4
vertrouwensbeginsel 4.2.3, 4.3.3
vertrouwensfunctie 2.3.3, 3.3.2
vertrouwensrelatie 2.5.2
verwijtbaarheid 3.5.3
video-observatie 4.5.4
visie 2.3.2
volle toetsing 4.5.3
voorbeeldfunctie 2.3.1, 2.5.2
voorbereiding van het sanctiebesluit 4.2.2, 4.3
voorbereidingstijd 4.3.5
vooringenomenheid 4.3.2
voornemen tot een sanctiebesluit 4.3.4
voorschriften 3.3.1
voorwaardelijk strafrechtelijk sepot 4.4.5
vrij bewijsstelsel 4.5.4
vrijheidsontneming 3.6.1
vrijwillige ambtenaar van politie 3.2.1
waarborg 7.5.2
waarschuwingsbrief 6.4.2, 7.6.3
wandelgangen 6.4.2
wanprestatie 3.5.1
wapenstok 2.4.2
werknemerscriminaliteit 2.4.4; 2.5.3
Wet veiligheidsonderzoeken 2.3.3
Wetboek van Strafvordering 3.4.1
wettelijke grondslag 2.2.4
zelfreinigend vermogen 1.1
ziels- of lichaamsgebreken 3.5.3
zienswijze 4.3.4
zorgvuldig onderzoek 4.3.2
zorgvuldigheidsbeginsel 4.3.4, 4.4.1, 4.4.2, 4.5.4
zwijgcultuur 2.4.3, 2.4.4
zwijgrecht 4.5.4, 7.6.1

Bijlage 1

Registratieformulier interne onderzoeken en afdoeningen politie

Categorieën normovertredingen

A corruptie/omkoping
10 omkoping (art. 362 en 363)
20 corruptie (niet geëxpliciteerd)
99 overig (vul in) ...

B diefstal/verduistering in dienstbetrekking
10 diefstal/verdwijning van ingenomen goederen
20 diefstal/verdwijning van gevonden voorwerpen
30 diefstal plaats delict
40 diefstal tijdens huiszoeking
50 interne diefstal (bedrijfsgoederen, goederen van collega's)
88 diefstal/verduistering niet geëxpliciteerd
99 overig (vul in) ...

C fraude
10 onjuist invullen declaratieformulieren
20 onjuist invullen werktijden
30 valsheid in geschrifte (niet geëxpliciteerd)
99 overig (vul in) ...

D meineed
10 onjuist rapporteren in pv
99 overig (vul in) ...

E aannemen van giften/kortingen
10 aannemen van geschenken
20 aannemen van kortingen

99 overig (vul in) ...

F onverenigbare fnevenwerkzaamheden
10 ongewenste nevenactiviteiten
20 ongewenst gedrag tijdens nevenwerkzaamheden
99 overig (vul in) ...

G misbruik van (toegang tot) informatie
10 lekken van informatie uit *lopend onderzoek* aan *criminelen*
11 lekken van informatie uit *lopend onderzoek* aan *de pers*
12 lekken van informatie uit *lopend onderzoek* aan *bedrijven*
13 lekken van informatie uit *lopend onderzoek* aan *vrienden*
14 lekken van informatie uit *lopend onderzoek* aan *familie*
15 misbruik van informatie uit *lopend onderzoek* tbv *eigen persoon*
16 lekken van informatie uit *lopend onderzoek niet geëxpliciteerd*
20 lekken van informatie uit *bestanden* aan *criminelen*
21 lekken van informatie uit *bestanden* aan *de pers*
22 lekken van informatie uit *bestanden* aan *bedrijven*
23 lekken van informatie uit *bestanden* aan *vrienden*
24 lekken van informatie uit *bestanden* aan *familie*
25 misbruik van informatie uit *bestanden* tbv *eigen persoon*
26 lekken van informatie uit *bestanden niet geëxpliciteerd*
30 ongeautoriseerde toegang tot bedrijfsinformatiesystemen
40 lekken (niet geëxpliciteerd)
99 overig (vul in) ...

H ongewenste omgangsvormen en bejegening
10 discriminatie van burger
11 discriminatie van arrestant
12 discriminatie van collega
13 discriminatie niet geëxpliciteerd
20 sexuele intimidatie van burger
21 sexuele intimidatie van arrestant
22 sexuele intimidatie van collega
23 sexuele intimidatie niet geëxpliciteerd
30 aanranding/verkrachting van burger
31 aanranding/verkrachting van arrestant
32 aanranding/verkrachting van collega
33 aanranding/verkrachting niet geëxpliciteerd
40 ongewenste omgangsvormen mbt burger

41 ongewenste omgangsvormen mbt arrestant
42 ongewenste omgangsvormen mbt collega
43 ongewenste omgangsvormen niet geëxpliciteerd
50 misbruik email/internet t.b.v ongewenste omgangsvormen
60 bedreiging/intimidatie mbt burger
61 bedreiging/intimidatie mbt arrestant
62 bedreiging/intimidatie mbt collega
63 bedreiging/intimidatie mbt niet geëxpliciteerd
99 overig (vul in) ...

I onrechtmatig geweldgebruik
10 fysiek mbt burger
11 fysiek mbt arrestant
12 fysiek mbt verdachte/tijdens aanhouding
13 fysiek niet geëxpliciteerd
20 wapenstok mbt burger
21 wapenstok mbt arrestant
22 wapenstok mbt verdachte/tijdens aanhouding
23 wapenstok niet geëxpliciteerd
30 hond
40 vuurwapen met letsel
41 vuurwapen zonder letsel
42 vuurwapen niet geëxpliciteerd
50 geweld niet gespecificeerd
60 vernieling
99 overig (vul in) ...

J onrechtmatige opsporingsmethoden/dwangmiddelen
10 gebruik van niet toegestane opsporingsmethoden
20 dwangmiddelen
30 onrechtmatig gebruik bevoegdheden/misbruik bevoegdheden
99 overig (vul in) ...

K te kort schieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen
10 te kort schieten in dienstverlening
20 tekenen van alcohol/drugs gebruik
30 niet transparant naar leidinggevende
40 autoschade
50 aanrijding in diensttijd
60 loonbeslag

70 nevenactiviteiten tijdens diensttijd
80 misbruik email/internet
90 misbruik telefoon
100 misbruik bedrijfsmiddelen
110 gebrek aan objectiviteit/onpartijdigheid
120 ongeoorloofd afwezig/onterecht ziek
130 onvoldoende functioneren
140 weigeren dienstopdracht
150 niet volgens procedures/onzorgvuldig
160 onzorgvuldige omgang vuurwapen
999 overig (vul in) ...

L normovertredingen in de privé-sfeer
10 tonen legitimatiebewijs buiten functie/misbruik privedoeleinden
20 drugsgebruik in vrije tijd
30 alcohol misbruik in vrije tijd
40 rijden onder invloed (art.8 W.v.W)
50 dubieuze contacten met crimineel milieu
51 criminele familieleden
60 hashteelt/handel, drugshandel
70
80 misbruik dienstwapen in familiesfeer
81 misbruik dienstwapen t.o.v. derden
90 mishandeling familiesfeer
91 mishandeling derden
100 ontucht familiesfeer
101 ontucht derden
110 diefstal/heling/fraude
120 benaderen van slachtoffers/hulpzoekers
121 ontucht met slachtoffers/hulpzoekers
130 misbruik korpsbriefpapier
999 overig (vul in) ...

M Overig: (vul in) ...
10 dode in cel
20 verzwijgen gegevens bij selectie sollicitatieprocedure

N Vage termen

O Geen gegevens beschikbaar/lopende zaak

Onderzoeksvariabelen

Aanleiding onderzoek

10 aangifte/klacht burger
20 melding leidingevende
30 melding collega
40 CID/CIE-informatie
50 administratieve controle
60 info uit ander strafrechtelijk onderzoek
70 geweldsmelding
80 zelf melden anders
90 geruchten
100 melding van andere overheidsinstantie
110 aanhouding als verdachte door politie
888 geen gegevens beschikbaar
999 anders (vul in) ...

Type onderzoek

10 oriënterend/verkennend
20 disciplinair
30 strafrechtelijk
40 melding
50 klachtenonderzoek
60 zowel strafr als disc onderzoek
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Onderzoeksinstanties

10 Rijksrecherche
20 bureau intern onderzoek (BIO)
30 district/dienst
40 ander korps
50 RR/ BIO
60 BIO/onderdeel
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Resultaten oriënterend onderzoek

10 voortzetting in disc onderzoek
20 voortzetting in strafr onderzoek

30 dader onbekend, onderzoek gestaakt
40 geen aanwijzingen verwijtbaar gedrag
555 nvt
777 lopende zaak
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Resultaten disciplinair onderzoek
10 plichtsverzuim
20 geen plichtsverzuim
30 dader onbekend, onderzoek gestaakt
555 nvt
777 lopende zaak
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Resultaten strafrechtelijk onderzoek
10 strb feit
20 geen strb feiten
30 dader onbekend, onderzoek gestaakt
555 nvt
777 lopende zaak
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Afdoening
10 geen gevolgen
20 disc ontslag
21 disc vw ontslag
30 dsc sanctie: schriftelijke berisping
31 dsc sanctie: salaris maatregelen
32 dsc sanctie: inleveren vakantiedagen
33 dsc sanctie: anders (vul in) ...
34 dsc sanctie: niet geëxpliciteerd
35 degradatie
36 terugbetalen
40 ontsl anders: contract niet verlengd
41 ontsl anders: ongeschiktheidsontslag
42 ontsl anders: zelf ontslag genomen
43 ontsl anders: anders (vul in) ...

44 ontsl anders: niet geëxpliciteerd
50 bedrijfsm maatr: overplaatsing
51 bedrijfsm maatr: funct.traject/begeleiding
52 bedrijfsm maatr: anders (vul in) ...
60 organisatorische maatr: aanpassen procedures
61 organisatorische maatr: anders (vul in) ...
70 gesprek (berisping, functioneringsgesprek ed)
75 waarschuwingsbrief
80 strafr gevolgen: sepot
81 strafr gevolgen: transactie
82 strafr gevolgen: vervolging
83 strafr gevolgen: veroordeling, nl (vul in) ...
84 strafr gevolgen: niet geëxpliciteerd
85 strafr gevolgen: anders (vul in) ...
777 lopende zaak
888 geen informatie bekend
999 anders (vul in) ...

Rang
10 adspirant
20 surveillant
30 agent
40 hoofdagent
50 brigadier
60 inspecteur
70 hoofdinspecteur
80 commissaris
90 hoofdcommissaris
100 geen rang
110 uitzendkracht
120 leidinggevende
130 executief
666 dader onbekend (NN)
888 geen gegevens beschikbaar
999 anders (vul in) ...

Functie
10 basispolitiezorg
20 wijkagent
30 recherche

40	verkeerspolitie
50	vreemdelingenpolitie
60	ondersteunende dienst
70	arrestantenverzorger
80	stadswacht
90	parkeerwacht
100	vrijwillige politie
110	CID/CIE inlichtingendienst
120	docent/instructeur
130	arrestatieteam/ aanhoudingseenheid
666	dader onbekend (NN)
888	geen gegevens beschikbaar
911	overig niet in dienst politie (vul in) ...
999	overig in dienst politie (vul in) ...

Bijlage 2

Halfgestructureerde vragenlijst voor interviews met leidinggevenden

Definitie van plichtsverzuim
Wat verstaat u onder plichtsverzuim?
Welke vormen van plichtsverzuim vindt u ernstig?
Weten uw medewerkers hoe u over deze kwesties denkt? Hoe weten zij dat?
Is voor medewerkers duidelijk wat wel en niet toegestaan is?
Als het om normstelling gaat, wat verwacht u dan van de korpsleiding?

Plaatsvinden van plichtsverzuim
Welke vormen van plichtsverzuim komen binnen uw (wijk)team/district (veel) voor?
Heeft u zicht op hetgeen zich op de werkvloer afspeelt?
Wat vindt u van de veelgehoorde stelling dat alleen het topje van de ijsberg van normovertredingen bij de leiding bekend wordt?
Oefent u een vorm van controle uit?

Reactie op plichtsverzuim
Hoe reageert u op (signalen van) plichtsverzuim?
Welke dilemma's spelen hierbij een rol?
Als u een vorm van plichtsverzuim ter ore komt, wat bepaalt dan of u erop reageert en hoe u erop reageert?
Bedekt u wel eens iets met de mantel der liefde?
Op welke normovertredingen laat u altijd een reactie volgen?
Op welke normovertredingen volgt geen reactie?
Beschikt u over voldoende instrumenten om op plichtsverzuim te reageren?

Hoe wordt binnen uw korps op plichtsverzuim gereageerd?
Wat vindt u van de manier waarop met plichtsverzuim/integriteit in het korps wordt omgegaan?

Is er over de manier van reageren onder de leidinggevenden overeenstemming?

Casus 1
Een arrestant klaagt dat een politieambtenaar hem, terwijl hij was geboeid, een trap na heeft gegeven. Als u dit hoort, zijn voor u dan de volgende factoren: niet belangrijk, een beetje belangrijk, belangrijk of zeer belangrijk.

1. het letsel van de arrestant
2. de houding van de arrestant: hij verzette zich tegen de aanhouding
3. over het geweldsgebruik van de politieambtenaar heeft u vaker klachten gehoord
4. de politieambtenaar is een van uw meest gemotiveerde krachten en u mag hem graag
5. u heeft het verschrikkelijk druk, binnen uw gebied is een lijk gevonden, u moet de pers te woord staan, enz.: uw hoofd staat absoluut niet naar zo'n zaak
6. uw wijkteam/district is berucht om het 'pittige' (lees: gewelddadige) optreden van uw mensen
7. u kampt met een personeelstekort. Met het oog op de komende vakantieperiode kan u helemaal niemand missen
8. de politieambtenaar loopt er de kantjes van af. Er gaan geruchten over hem dat hij verkeerde vrienden heeft.

Casus 2
Bij het heenzenden van een arrestant blijkt dat de fl 250,- die in bewaring waren genomen, zijn verdwenen. Al snel blijkt dat het geld niet volgens de regels was opgeborgen. Ook blijkt de politieambtenaar waarbij de arrestant zijn beklag deed over het verdwenen geld, geprobeerd heeft hem af te houden van actie, met de argumenten dat het heel veel gedoe zou zijn dit uit te zoeken en dat het de betreffende agent wel eens zijn baan zou kunnen kosten.

Wat is uw reactie?

Bijlage 3

Nadere gegevens van korps Amsterdam-Amstelland

3.1 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2000

De interne onderzoeken

In het korps Amsterdam-Amstelland zijn over het jaar 1999 137 en over 2000 142 interne onderzoeken verricht naar plichtsverzuim of strafbare feiten door een of meer politieambtenaren van het korps. Bijna de helft van de onderzoeken is uitsluitend van strafrechtelijke aard, een aanmerkelijk kleiner percentage betreft alleen disciplinair onderzoek, vier procent is een combinatie van strafrechtelijk en disciplinair onderzoek en een vijfde is oriënterend van aard. Een tiende van de onderzoeken betrof in feite alleen de vermelding van een signaal dat er iets mis zou zijn, zonder dat daar onderzoek op volgde, bijvoorbeeld omdat het signaal niet concreet genoeg was of omdat de zaak geen prioriteit kreeg.

Tabel 1 Typen intern onderzoek 1999-2000 (aantallen en percentages)

Type intern onderzoek	*aantal*	*%*
strafrechtelijk	132	47
disciplinair	45	16
strafrechtelijk en disciplinair	11	4
oriënterend	54	19
alleen melding van plichtsverzuim, geen onderzoek	27	10
anders	1	1
onbekend	9	3
totaal	279	100%

Onderzoeksinstantie

Van de 279 onderzoeken over 1999-2000 heeft het Bio verreweg het grootste deel voor zijn rekening genomen, namelijk 68 procent. De leiding van het district van de betrokken ambtenaar verrichtte 13 procent van de onderzoeken, de RR vijf procent en zes procent werd verricht in een samenwerkingsverband van het Bio met de RR of een onderdeel. Een ander korps deed vier procent van de onderzoeken. Van vier procent van de onderzoeken is de onderzoeksinstantie niet bekend.

De onderzoeken verricht door het Bio bestonden voornamelijk uit strafrechtelijke onderzoeken (61%), waarvan zes procent tevens een disciplinaire component had. Verder had 18 procent een oriënterend en 13 procent een uitsluitend disciplinair karakter. Acht procent van de Bio-dossiers betrof een vermelding van een signaal van plichtsverzuim. De onderzoeken die door de onderdelen zijn verricht, zijn voor de helft disciplinair en voor krap een derde oriënterend van aard. Dat een onderdeel zelfstandig strafrechtelijk onderzoek verrichtte, is slechts één maal voorgekomen.

De RR verrichtte 24 onderzoeken, waarvan negen in samenwerking met het Bio. Hierbij zijn tevens de wettelijk verplichte onderzoeken gerekend naar vuurwapengebruik en naar aanleiding van een dode in een cel. Vijf onderzoeken waren oriënterend, 17 strafrechtelijk en twee betroffen een melding die niet werd gevolgd door onderzoek.

Aanleiding tot onderzoek

Een aangifte of klacht van een burger vormde de belangrijkste aanleiding tot het instellen van een onderzoek, gevolgd door informatie uit lopend strafrechtelijk onderzoek, de melding van een collega en de melding van een leidinggevende. Opvallend is dat een melding van een leidinggevende iets minder vaak aanleiding was om een intern onderzoek op te starten. Een aanhouding als verdachte, CIE-informatie, een geweldsmelding en andersoortig zelf melden vormden in mindere mate aanleiding tot een intern onderzoek. Deze en nog minder belangrijke aanleidingen voor intern onderzoek zijn terug te vinden in tabel 2.

Aangiftes en klachten van burgers gingen merendeels over geweldsgebruik (37%) en privé-gedragingen (29%). Meldingen van collega's richtten zich het meest op omgangsvormen (23%), informele informatieverstrekking (20%) en privé-gedragingen (20%). Informatie uit strafrechtelijk onderzoek ging in de helft van de gevallen om informele informatieverstrekking (51%) en verder om privé-gedragingen (24%). Meldingen van leidinggevenden betroffen voornamelijk arbeidsrechtelijke kwesties (35%), interne diefstal (31%) en informele informatieverstrekking (21%).

Tabel 2 Soort aanleiding voor intern onderzoek 1999-2000 (percentages)

Aanleiding	%
aangifte/klacht burger	33
melding collega	14
informatie uit ander strafrechtelijk onderzoek	15
melding leidinggevende	10
aanhouding als verdachte	5
CIE-informatie	3
geweldsmelding	3
zelf melden anders	3
melding van andere overheidsinstantie	3
administratieve controle	2
geruchten	1
anders	3
onbekend	5
totaal	100%
totaal absoluut	279

Klager volhardt: politieman krijgt waarschuwingsbrief

Er vindt aan aanhouding plaats van een verdachte terzake overtreding van de Opiumwet. De verdachte verzet zich met kracht tegen de aanhouding en uit allerlei beledigingen. Als hij een inspecteur die de aanhouding mede verricht wil bespugen, maakt deze een discriminerende opmerking over 'lelijk en zwart'. De inspecteur meldt het gebeuren aan zijn meerdere, hij maakt er een mutatie over op en biedt onmiddellijk en tot tweemaal toe de verdachte zijn excuses aan.

De verdachte dient niettemin een klacht in bij de commissie voor politieklachten en verklaart dat de inspecteur ook een discriminerende opmerking aan het adres van zijn moeder heeft gemaakt. De inspecteur ontkent dit. Er vindt een bemiddelingsgesprek plaats, maar de klager volhardt in zijn klacht. De commissie voor politieklachten verklaart de klacht gegrond. De (vertegenwoordiger van de) klager verzoekt de korpsbeheerder vervolgens een disciplinaire sanctie op te leggen. Dit verzoek wordt ter behandeling overgedragen aan de commissie. De commissie wil dit verzoek niet honoreren, omdat er

geen nieuwe feiten en omstandigheden zijn die de herziening van het oorspronkelijke advies rechtvaardigen. Bovendien heeft de commissie niet tot een sanctie geadviseerd, omdat de inspecteur twee maal zijn excuses heeft aangeboden.
De vertegenwoordiger van de klager verzoekt desondanks andermaal de korpsbeheerder een disciplinaire sanctie op te leggen. De korpsbeheerder voldoet in zoverre aan het verzoek, dat hij vindt dat een waarschuwing op zijn plaats is vanwege de aard van de klacht en het multiculturele karakter van de stad. Er komt een waarschuwingsbrief van de korpschef, waarin de norm staat geformuleerd dat een politiefunctionaris zich onder alle omstandigheden dient te onthouden van discriminatoir gedrag.
De inspecteur dient bezwaar in tegen de waarschuwingsbrief, in de eerste plaats uit verontwaardiging over de passage over de vermeende opmerking richting de moeder die hij altijd heeft ontkend. Daarbij komt dat inmiddels twee jaar is verstreken sinds het plaatsvinden van het voorval. De zaak wordt geschikt. De korpschef laat de passage over de moeder vervallen, als de inspecteur zijn bezwaar intrekt.

'Betrokkenen'

De 279 interne onderzoeken die in de periode 1999-2000 hebben plaatsgevonden, hebben betrekking op 317 'betrokken' politieambtenaren.[1] De 49 zaken met een onbekende dader zijn steeds als één betrokkene geteld. Het overgrote deel van de onderzoeken richtte zich op één politieambtenaar.[2]

Bij het belichten van het plichtsverzuim waarnaar onderzoek is gedaan, wordt de onderzochte politiefunctionaris als uitgangspunt genomen. Tabel 3 laat zien dat de vermoedens van plichtsverzuim in de eerste plaats normovertredingen in de privé-sfeer betroffen, gevolgd door misbruik van informatie, geweldsgebruik en interne diefstal. Corruptie, meineed, opsporingshandelingen, onverenigbare functies en 'overig' waren ieder goed voor één procent. Het Bio deed voornamelijk onderzoek naar normovertredingen in de privé-sfeer, misbruik van informatie en geweldsgebruik (ieder 20% van de Bio-onderzoeken).[3]

---

1 Bij de analyse is uitgegaan van de meest relevante gedraging, waardoor het aantal gedragingen in tabel 3 overeenkomt met het aantal betrokkenen.

2 22 onderzoeken richtten zich echter op twee tot vijf betrokkenen, één onderzoek betrof 15 betrokkenen.

3 Volgens het Bio zelf verrichtte het daarentegen in 1999 en 2000 voornamelijk onderzoek naar 'informatielekken', gevolgd door interne diefstal en 'mishandeling' (Jaarverslag 2000, p. 27). Dit verschil kan wellicht worden verklaard doordat het Bio uitgaat van de 'feiten' en niet van de betrokkenen.

Resultaten intern onderzoek

In 39 procent van de gevallen bleek het vermoeden van plichtsverzuim en/of een strafbaar feit te bewijzen, in 20 procent bleek niet van plichtsverzuim en/of een strafbaar feit sprake, in acht procent was de identiteit van een mogelijke dader niet vast te stellen en in 20 procent was er sprake van zo'n summiere melding van plichtsverzuim, dat er geen aanknopingspunten waren voor onderzoek (resultaat onbekend: 13%). De resultaten verschillen sterk per type onderzoek. Zo werd in slechts een kwart van de strafrechtelijke onderzoeken bewijs gevonden voor een strafbaar feit (resultaat onbekend: 22%), terwijl in 75 procent van de disciplinaire onderzoeken plichtsverzuim werd aangetoond (resultaat onbekend: 12%).

Tabel 3 laat zien dat de meeste betrokkenen van wie plichtsverzuim en/of een strafbaar feit werd aangetoond, normovertredingen in de privé-sfeer pleegden, gevolgd door tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, ongewenste omgangsvormen en lekken/misbruik van informatie. Ten aanzien van slechts één betrokkene werd corruptie aangetoond. Diefstal en fraude werd slechts in enkele gevallen vastgesteld. Met name onderzoeken naar diefstal werden afgebroken om reden van het niet kunnen vaststellen van de identiteit van een mogelijke dader, namelijk in ruim eenderde van de gevallen (36%). Onderzoeken naar onrechtmatig geweldsgebruik en naar lekken/misbruik van informatie brachten relatief vaak geen plichtsverzuim en/of strafbaar feit aan het licht, te weten ten aanzien van 41 procent respectievelijk 21 procent van de betrokkenen.

Tabel 3 Aangetoond plichtsverzuim/strafbaar feit en onderzocht plichtsverzuim/strafbaar feit naar betrokkenen 1999-2000, gerangschikt naar percentage aangetoond plichtsverzuim (percentages en aantallen)

Plichtsverzuim	*aangetoond plichtsverzuim*		*onderzocht plichtsverzuim*	
	%	*aantal*	*%*	*aantal*
normovertredingen in de privé-sfeer	32	39	24	77
tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	22	27	11	35
ongewenste omgangsvormen	12	15	7	22
lekken/misbruik van informatie	10	12	18	57
onrechtmatig geweldsgebruik	10	12	19	59

Plichtsverzuim	*aangetoond plichtsverzuim*		*onderzocht plichtsverzuim*	
	%	*aantal*	%	*aantal*
fraude	5	7	4	13
interne diefstal	5	7	12	38
meineed	2	2	1	2
aannemen van steekpenningen (corruptie)	1	1	1	3
onrechtmatige opsporingsmethoden	1	1	3	11
totaal	100%	123	100%	317

Rang en functie betrokkenen

Van de 317 betrokkenen valt er bij de analyse naar rang en functie 30 procent af, deels omdat het gaat om onbekende daders en deels omdat er geen informatie over beschikbaar is. Van de resterende betrokkenen was het overgrote deel (42%) werkzaam in de basispolitiezorg. Anderen waren werkzaam bij de recherche (8%), bij een ondersteunende dienst (5%), bij de vreemdelingenpolitie (3%) of waren arrestantenverzorger (3%), vrijwilliger (2%). Het overgrote deel is agent (11%) of hoofdagent (24%), een kleiner deel brigadier (7%), inspecteur (4%) of niet executief politieambtenaar (7%).

Bij politiefunctionarissen uit de basispolitiezorg, die ruim 40 procent van het totaal aantal betrokkenen uitmaakten, werd relatief vaak geen plichtsverzuim en/of strafbaar feit vastgesteld. Bij betrokkenen van de recherche, vreemdelingenpolitie en ondersteunende diensten bleek daarentegen naar verhouding vaak een vermoeden van plichtsverzuim en/of strafbaar feit gegrond. Deze verschillen zijn in verband te brengen met de vorm van plichtsverzuim waarop de betrokkenen zijn onderzocht. Bij betrokkenen uit de basispolitiezorg was dit relatief vaak geweldsgebruik met een relatief laag percentage plichtsverzuim en/of strafbaar feit. Betrokkenen van de recherche zijn relatief vaak onderzocht op het tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, wat bijna altijd bewezen kon worden. Een verband tussen de rang van de betrokkenen enerzijds en de onderzoeksresultaten en afdoeningen anderzijds is niet gebleken.

Bezwaar

Tegen een sanctiebesluit kan de politieambtenaar ingevolge de Algemene wet bestuursrecht bij de korpsbeheerder bezwaar aantekenen om het besluit te laten toetsen op rechtmatigheid en beleidsaspecten. Voorzover terug te

vinden in de verslagen, hebben 17 betrokkenen bezwaar aangetekend.[4] Hiervan zijn negen bezwaren gegrond en acht ongegrond verklaard. De bezwaren die gegrond zijn verklaard, hadden in acht gevallen intrekking van het besluit tot gevolg en in één zaak volgde aanpassing van de motivering van het besluit. Op twee ongegrondverklaringen volgde een beroepszaak bij de rechter, die het beroep gegrond verklaarde en de besluiten alsnog vernietigde (zie de casus op p. 524). In totaal zijn dus tien besluiten ingetrokken dan wel door de rechter vernietigd. De belangrijkste gronden voor vernietiging bestonden eruit dat de besluiten niet voldeden aan het evenredigheidsbeginsel of het gelijkheidsbeginsel, dat zij onvoldoende feitelijk waren onderbouwd of dat de feiten geen ernstig plichtsverzuim opleverden. De besluiten tot het opleggen van een waarschuwingsbrief zijn het vaakst gecorrigeerd. Het feit dat de besluitvormingsprocedure voorafgaande aan een waarschuwingsbrief zich binnen het district afspeelt zonder dat juridisch advies werd ingewonnen bij de korpsjuristen, heeft zich in dit opzicht gewroken. Het meest opvallende is echter dat deze gegevens uitwijzen dat veruit de meeste betrokkenen zich neerleggen bij het (sanctie)besluit, ook als dit onvoorwaardelijk ontslag behelst.

Afdoening van plichtsverzuim

Uit tabel 4 is af te lezen dat in de twee onderzoeksjaren 37 medewerkers met ontslag zijn gegaan, nadat de bezwaar- en eventuele beroepsprocedure is doorlopen. Van deze zijn 13 disciplinair ontslagen, negen is ongeschiktheidsontslag opgelegd, elf hebben zelf om ontslag verzocht en vier zijn op andere gronden ontslagen (bijvoorbeeld vanwege tenuitvoerlegging van voorwaardelijk strafontslag). Elf medewerkers is na intern onderzoek ontslag op eigen verzoek verleend. Dit kan voor beide partijen een goede uitweg uit een conflict zijn wanneer de positie van de medewerker onhoudbaar is, maar het korps vanwege het te lang tolereren van een situatie of vanwege gebrekkig bewijs een hoog procesrisico loopt.

Wat verder opvalt in tabel 4 is dat er meer waarschuwingsbrieven zijn uitgegaan dan er schriftelijke berispingen zijn opgelegd, terwijl het aantal waarschuwingsbrieven in werkelijkheid nog veel hoger moet liggen. Dat het kennelijk makkelijker is een waarschuwingsbrief uit te laten gaan, komt waarschijnlijk omdat de voorbereiding hiervan minder voeten in de aarde heeft dan een besluit tot schriftelijke berisping. De districtschef kan zelf een waarschuwingsbrief uit laten gaan, zonder eerst juridisch advies in te win-

4 De bezwaren tegen een besluit tot het opleggen van een ordemaatregel zijn hier buiten beschouwing gelaten.

nen. Een schriftelijke berisping wordt centraal afgehandeld door juridische medewerkers.

Tabel 4 Rechtspositionele afdoeningen 1999-2000, voor en na de beslissing op bezwaar en beroep (aantallen)

Afdoeningen	*vóór bezwaar*	*na bezwaar/beroep*
disciplinair ontslag	15	13
ongeschiktheidsontslag	9	9
ontslag op eigen verzoek	11	11
ontslag anders	5	4
voorwaardelijk disciplinair ontslag	20	19
schriftelijke berisping	16	14
waarschuwingsbrief	23	19
overplaatsing	1	1
terugbetalen	3	3
functioneringstraject/begeleiding	2	2
organisatorische maatregelen	7	7
gesprek	11	11
totaal	123	113

3.2 Casuïstiek disciplinaire zaken 1999-2000

Disciplinair ontslag (13 betrokkenen)

Het merendeel van de zaken van plichtsverzuim die hebben geleid tot disciplinair ontslag bestaat uit normovertredingen in de privé-sfeer (acht zaken), te weten: oplichting van de verzekering, mishandeling en ontucht in de familiesfeer, medeplichtigheid aan diefstal en heling in combinatie met contacten in het criminele circuit en verslaving (twee zaken) en onrechtmatig tonen van politielegitimatie. Daarnaast kregen drie betrokkenen disciplinair ontslag vanwege verduistering, werd één betrokkene disciplinair ontslagen die niet meer op het werk verscheen en één vanwege corruptie.

De ernst van het plichtsverzuim dat reden vormt voor disciplinair ontslag loopt uiteen. De zaken betreffen zowel medewerkers die eenmalig

plichtsverzuim pleegden, als medewerkers die een soort crimineel leven hadden naast hun functie. In de zaak van de surveillant die de verzekering eenmalig oplichtte, speelde mee dat hij was aangesteld in proeftijd. De zaak van de verslaafde agent die informatie had misbruikt en behulpzaam was bij diefstal van computers, maakt duidelijk dat er een hoge drempel bestaat voor argwaan jegens een politiefunctionaris. In het verleden was hij al eens tijdens een politie-inval aangetroffen in een pand waar cocaïne werd verhandeld. Hij kwam zonder problemen weg met het verhaal dat hij een onderzoek in het pand deed, ook al was dit op eigen houtje en zonder medeweten van zijn chef. Wel was het voorval aanleiding tot gesprekken met zijn leidinggevende over zijn verslaving. Uiteindelijk wordt hij disciplinair ontslagen en strafrechtelijk veroordeeld tot een taakstraf. De hoofdagent-rechercheur die bij kaartjescontrole in de trein met een vervalste trajectkaart bleek te reizen en samen met deze trajectkaart zijn po itielegitimatiebewijs toonde, kreeg geen tweede kans. Hem werd direct strafontslag opgelegd.

Disciplinair ontslag vanwege corruptie

Een strafrechtelijk onderzoek wordt opgestart nadat in twee paspoorten een valselijk afgegeven visum is aangetroffen. Het spoor leidt naar de Vreemdelingendienst van het korps Amsterdam-Amstelland. Een medewerker daarvan wordt aangehouden met een blanco aanmeldvisum in zijn zak die hij op het moment van aanhouding stond af te leveren. Hiermee wordt in een paspoort de aanmelding voor een verblijfsvergunning aangegeven of een visum voor terugkeer verstrekt. De medewerker bekent tien stickers te hebben verkocht voor duizend gulden per sticker. Ook bekent hij informatie te hebben verschaft aan belangstellenden over het sluiten van schijnhuwelijken in ruil voor kleine giften of geldbedragen. Nog voordat de strafzaak is afgerond, wordt de medewerker disciplinair ontslagen. Vanwege zijn arbeidsongeschiktheid krijgt hij nog een klein jaar na het ontslag doorbetaald.

De onderzoekers van RR en Bio concluderen dat personeel van de Vreemdelingenpolitie op vrij eenvoudige wijze visa kunnen verduisteren. De Vreemdelingenpolitie heeft geen sluitende procedure waardoor zij kan aangeven hoeveel visa zij heeft ontvangen van de Staatsdrukkerij, hoeveel visa er zijn verstrekt aan vreemdelingen en hoeveel er zijn verschreven. De beslisambtenaar kan vrijwel geheel zelfstandig bepalen of de vreemdeling al dan niet in aanmerking komt voor een (tijdelijke) verblijfsvergunning. Beoordelen, beslissen en afgeven gebeurt vaak door één en dezelfde ambtenaar.

Ongeschiktheidsontslag (negen betrokkenen)
De ongeschiktheidsontslagen vonden plaats vanwege ongewenste seksuele opmerkingen en gedragingen jegens collega's (vier zaken), het lekken van informatie (twee zaken), ongewenste omgangsvormen jegens slachtoffers (één zaak), het onderhouden van contacten met personen uit het crimineel milieu (één zaak) en een verleden als incestpleger (één zaak).

Ongeschiktheidsontslag vanwege incest in het verleden
Een dochter en een zus van een inspecteur van politie doen aangifte terzake incest dat 17 tot 14 jaar geleden meer dan tien keer zou hebben plaatsgevonden. De inspecteur bekent hiervan twee keer. Hij verklaart tevens over eerdere voorvallen van ontucht met een buurmeisje en met zijn zus, toen respectievelijk 15 en 13 jaar oud. Hij heeft geen professionele hulp gezocht. Het strafrechtelijk onderzoek dat wordt ingesteld mondt uit in de conclusie dat de misdrijven zijn verjaard. Omdat de inspecteur niet kan voldoen aan de norm dat een politiefunctionaris van onbesproken gedrag dient te zijn, krijgt hij ongeschiktheidsontslag met wachtgeld. Een verleden van incestpleger verjaart in tuchtrechtelijk opzicht nooit.

Ontslag op verzoek (elf betrokkenen)
De ambtenaren die zelf hebben verzocht om ontslag, deden dit veelal om ontslag of een andere disciplinaire sanctie te ontlopen. In twee zaken had de korpsbeheerder reeds het voornemen tot disciplinair ontslag kenbaar gemaakt. De korpsbeheerder hoeft het verzoek tot ontslag in zo'n situatie overigens niet te honoreren en kan ervoor kiezen het strafontslag door te zetten (art. 87 lid 3 Barp). Als de zaak bewijstechnisch niet bijzonder sterk is of omwille van persoonlijke omstandigheden kan het bevoegd gezag overgaan tot ontslag op verzoek.

In één zaak had de betrokken arrestantenbewaarder die mails verzond met een seksueel geladen inhoud een tijdelijke aanstelling, waardoor zijn rechtspositie al zwak was. In een ander geval had de politieambtenaar, die valse gegevens had ingevoerd in het werktijdensysteem en zijn nevenfunctie van taxichauffeur niet had opgegeven, eerder in zijn loopbaan de verdenking van verduistering van grote geldbedragen op zich geladen. Deze kon echter niet worden gestaafd met bewijs. In één zaak van ongewenste seksuele omgangsvormen waren twee politieambtenaren vanwege ongeschiktheid ontslagen en hebben twee collega's een verzoek tot ontslag ingediend. Verder was er sprake van normovertredingen in de privé-sfeer, werkweigering, slordig omgaan met dan wel lekken van informatie, contacten met het crimineel milieu en diefstal/verduistering.

Voorwaardelijk disciplinair ontslag (19 betrokkenen)

Tien van de 19 gevallen van voorwaardelijk disciplinair ontslag gingen om normovertredingen in de privé-sfeer, te weten: het besturen van een auto onder invloed van alcohol met een aanrijding tot gevolg (drie zaken), valsheid in geschrifte terzake van de aanvraag van een verblijfsvergunning van een (ex-)partner (twee zaken), mishandeling (twee zaken) en bedreiging met het dienstpistool (één zaak), medeplichtigheid aan uitkeringsfraude (één zaak) en contacten met een persoon met meerdere criminele antecedenten (één zaak). In een van de mishandelingszaken stelde het bevoegd gezag de bijzondere voorwaarde van een psychologisch onderzoek. Het feit dat een aspirant-surveillant zelf zijn plichtsverzuim meldde, heeft waarschijnlijk zijn aanstelling gered. In een geval van plichtsverzuim door een vrijwillig ambtenaar van politie zag de districtschef af van onvoorwaardelijk disciplinair ontslag vanwege de duur van de procedure en omdat het wijkteam de betrokkene node kon missen ("Hij draait vele uren!").

In drie zaken werd de sanctie van voorwaardelijk ontslag opgelegd vanwege schending van arbeidsrechtelijke verplichtingen, namelijk het vertonen van alcoholgebruik tijdens het werk en het hebben van grote financiële schulden (twee zaken). In een van de schuldenzaken was de betrokkene afspraken met een externe door het korps betaalde schuldhulpverlener niet nagekomen. Het argument om deze ambtenaar niet onvoorwaardelijk te ontslaan, was dat hij groot belang had bij voortzetting van het dienstverband.

In zes gevallen had het plichtsverzuim te maken met de daadwerkelijke functie-uitoefening. Eén ambtenaar kreeg voorwaardelijk ontslag vanwege het op grote schaal opvragen van informatie uit vertrouwelijke bestanden op verzoek van leden van de Turkse gemeenschap. Omdat de betrokkene dit deed uit naïviteit en niet met kwade bedoelingen mocht hij aanblijven als politieambtenaar. In één geval verkocht een agent in een jolige bui zijn politiebontmuts aan een voorbijganger. Normen van professionaliteit werden geschonden in twee zaken aangaande geweldsgebruik in functie en twee zaken van meineed.

Voorwaardelijk disciplinair ontslag vanwege meineed

Een hoofdagent-rechercheur van de vreemdelingendienst voegt na afloop in een verslag van verhoor met pen de mededeling toe dat de verdachte niet tot antwoorden verplicht is (cautie). Hij heeft de cautie voorafgaande aan het verhoor niet gegeven. Ter terechtzitting verklaart hij geen wijzigingen in het proces-verbaal te hebben aangebracht. Het strafrechtelijk onderzoek terzake

van valsheid in geschrifte en meineed loopt uit op een voorwaardelijk sepot, waarbij de voorwaarde is dat er een tuchtrechtelijke sanctie wordt genomen. Bij het bepalen van de sanctie speelt onder meer mee dat de rechercheur in zijn werk "een voorbeeld voor anderen vormt en een rechtschapen en hardwerkende collega" is.

Schriftelijke berisping (14 betrokkenen)

Van de 14 zaken die zijn afgedaan met een schriftelijke berisping betrof er slechts twee normovertredingen in de privé-sfeer, te weten het niet opgeven van inkomsten aan de belastingdienst en misbruik van de politiestatus en het legitimatiebewijs. De zaken ten aanzien van acht betrokkenen gingen om overtreding van interne voorschriften: aanrijding met een dienstvoertuig dat de betrokkene in strijd met de interne regelgeving gebruikte voor privé-doeleinden, loonbeslagen vanwege financiële problemen, te laat op het werk verschijnen en rieken naar alcohol, incorrect opbergen van in beslag genomen vuurwapens, incorrect handelen met betrekking tot in beslag genomen goederen en slordig declareren van lunchkosten (drie betrokkenen). De laatst genoemde zaak was een geruchtmakende zaak waarop de districts- en de korpsleiding zwaar inzette, maar waarvan in bezwaar en beroep weinig overbleef bij gebrek aan heldere beoordelingscriteria (zie de onderstaande casus). Verder heeft een betrokkene informatie gelekt en een ander bij wijze van 'grap' kastdeuren vernield. Ten slotte raakten twee gevallen de kern van de politiële functie-uitoefening: het onvolledig rapporteren van opsporingsmethoden in een proces-verbaal (zie de tweede van de onderstaande casus) en onrechtmatig geweldsgebruik waarvan de betrokkene geen geweldsmelding opmaakte.

Schriftelijke berisping vanwege rommelen met declaraties (de prijs van een mislukte zaak)

Naar aanleiding van geruchten over gesjoemel met declaraties binnen het observatieteam van de regionale recherche, controleert de leidinggevende alle declaraties van het afgelopen jaar. Er ontstaat het vermoeden dat strafbare feiten zijn gepleegd. Het Bio verricht intern onderzoek naar het declaratiegedrag van alle veertig teamleden. Twintig van hen zouden hebben gerommeld met hun declaraties. De recherchechef stelt de officier van justitie op de hoogte, die het Bio opdracht geeft tot strafrechtelijk onderzoek naar zes medewerkers. Het Bio wordt bijgestaan door één rijksrechercheur. Elf medewerkers worden onderwerp van disciplinair onderzoek.

Uit het strafrechtelijk onderzoek blijkt dat de zes medewerkers op grote schaal bonnen hebben ingeleverd waarvan zij het bovenste deel hebben

afgescheurd en waarop zij de datum en het bedrag met de hand hebben bijgeschreven. De data kloppen soms niet. Het onderzoek maakt aannemelijk dat de betrokkenen hebben gehandeld "met het oogmerk declaraties die niet voor vergoeding in aanmerking komen, toch vergoed te krijgen." De betrokkenen verweren zich door te zeggen dat zij ten behoeve van 'bronafscherming' de plaatsnaam en dergelijke van de bon afscheurden.
De teamleider en de projectleiders die de declaraties voor akkoord hebben ondertekend, vinden dat de bestaande declaratieregeling slecht uitvoerbaar is. Veel teamleden zijn voorstander van een afkoopregeling zoals in de meeste observatieteams in het land is ingevoerd. Een dergelijke regeling maakt het verzamelen van bonnetjes onnodig. De teamleider en twee projectleiders worden overgeplaatst.

De korpsbeheerder legt twee betrokkenen vanwege 'stelselmatig onjuist declareren' de sanctie van disciplinair ontslag op, vier krijgen vanwege incidenteel onjuist declareren een schriftelijke berisping en negen teamleden krijgen een waarschuwingsbrief van de recherchechef omdat zij de schijn van onjuist declareren hebben gewekt. Voorzover uit het (onvolledige) dossier is gebleken, hebben vijf medewerkers bezwaar aangetekend tegen het sanctiebesluit.
Het disciplinair ontslag van de twee betrokkenen wordt na een bezwarenprocedure omgezet in ongeschiktheidsontslag. De medewerkers vechten ook dit besluit aan bij de rechtbank en voeren aan dat zij sinds jaren delen van de bonnen afscheurden om de plaats waar zij zich bevonden af te schermen. Hierop is nooit eerder kritiek geleverd. De rechtbank stelt vast dat de medewerkers in strijd met de regelgeving hebben gedeclareerd. Dit ondoorzichtige en oncontroleerbare declareergedrag is kennelijk ingegeven door het observatiewerk. Het korps is volgens de rechtbank in gebreke gebleven door geen op het observatiewerk toegesneden regeling te ontwerpen en onvoldoende adequate controle uit te oefenen op de declaraties, ondanks de signalen omtrent de onwerkbaarheid van de regeling. De rechtbank oordeelt dat het feit dat het korps niet eerder dan nu bij toeval met deze wijze van declareren bekend is geworden, een omstandigheid is die bij het nemen van het bestreden besluit had moeten meewegen. Daarbij heeft het korps onvoldoende het verschil in opgelegde sancties binnen het team gemotiveerd. De rechter vernietigt de sanctiebesluiten vanwege strijd met het evenredigheidsbeginsel.
Twee medewerkers tekenen met succes bezwaar aan tegen de opgelegde waarschuwingsbrief. De bezwarencommissie overweegt dat het besluit onvoldoende op feiten berust. Gezien de houding van de betrokkenen die hun

onzorgvuldigheden erkennen, is het besluit strijdig met het evenredigheidsbeginsel. Ook het bezwaar tegen de schriftelijke berisping van een medewerker wordt gegrond verklaard. De slordigheid in declaraties kan niet worden aangemerkt als plichtsverzuim, aangezien er niet of nauwelijks sprake is van verrijking. "Het bevoegd gezag is te pietluttig geweest," aldus de bezwarencommissie.

De recherchechef evalueert: "Het ging om keiharde fraude, daarom hebben we voor een disciplinaire procedure gekozen. Maar de zaak is desastreus verlopen. Er waren alleen maar verliezers. Er werden mensen geschorst, die later weer in dienst kwamen. Er kwam een enorme spanning binnen de club, die zich ging afzetten tegen de omgeving, een sterk wij-zij gevoel ontstond. De korpsleiding vond in eerste instantie iets, maar heeft dat in de bezwarenprocedure veranderd, terwijl er geen nieuwe feiten waren. Er was controverse binnen het team over de hanteerbaarheid van regels. Het afkopen van de declaratieregeling is niet aan de orde geweest, terwijl daarom op voorhand al was gevraagd. Ik kan niet zeggen dat er in deze procedure echt iets is mis gegaan. Een disciplinaire procedure is toch een soort erkenning van een misstand. (...) Het unieke van deze situatie is dat het om een groep ging, de helft van het observatieteam. Die kropen natuurlijk bij elkaar. Zes collega's zijn in eerste instantie buiten functie gesteld. Voor die maatregel zijn geen heldere criteria geweest. De rechter vond het ontslag niet proportioneel. De boodschap dat 'een beetje integer zijn mág' bleef hangen bij de groep. De gele kaarten voor sommigen uit de groep zijn teruggedraaid.
Het onderzoek is beperkt gebleven tot een bepaalde periode. Voor de zwaardere gevallen had je verder in de historie moeten duiken, dan was gebleken dat het niet om incidenten ging. Criteria hadden consistenter moeten worden toegepast. (...) We hebben in ieder geval een duidelijk signaal afgegeven om de rekeningen na te lopen."

Schriftelijke berisping vanwege onvolledig rapporteren in proces-verbaal

Tijdens een onderzoek naar diefstallen uit hotelkamers leert de onderzoeksleider – een brigadier – de vrouw van de hoofdverdachte kennen. Zij levert hem informatie over haar echtgenoot. Hij overlegt over deze contacten met de officier van justitie. De officier van justitie en de brigadier spreken het volgende af: de informatie van de vrouw zal niet bepalend zijn voor de richting van het onderzoek, de brigadier houdt een journaal bij van alle contacten met de informante en maakt een apart proces-verbaal op over de contacten.

Als het onderzoek is afgerond, zendt de brigadier met het proces-verbaal van onderzoek echter niet het beloofde proces-verbaal in over de contacten. De officier van justitie seponeert de zaak vanwege het risico op niet-ontvankelijkheid van het OM. Hij kan immers niet alle informatie over de gebruikte opsporingsmethoden leveren. De vrouw wil geen verklaring afleggen uit angst voor de verdachte.

Er wordt een oriënterend onderzoek ingesteld naar het handelen van de brigadier. Deze verklaart dat hij wel een journaal heeft bijgehouden, maar vanwege vakantie en verlof er niet toe is gekomen een proces-verbaal op te maken van het journaal. De korpschef legt een schriftelijke berisping op omdat hij van oordeel is dat de brigadier onprofessioneel en verwijtbaar heeft gehandeld door zich niet te houden aan de werkafspraken. Het wordt de brigadier aangerekend dat de zaak vanwege zijn handelen niet tot een strafrechtelijke vervolging is gekomen en dat hij zijn collega's het risico heeft laten lopen op een eventuele rechtszitting rechtstreeks geconfronteerd te worden met de gevolgen van zijn onjuiste handelswijze.

3.3 Bronnen van empirisch onderzoek

Interviews

Er zijn interviews gehouden met vijf leidinggevenden, de Bio-chef en twee korpsjuristen. De leidinggevenden bestonden uit twee wijkteamchefs, twee districtschefs en een onderdeelschef. Helaas kon de korpsleiding geen tijd vrij maken voor een gesprek.

Enquête onder politieambtenaren in de basispolitiezorg

De enquête is verspreid onder 442 executieve politieambtenaren die werkzaam zijn in de basispolitiezorg, in vier verschillende districten. Hieronder bevindt zich het binnenstadsdistrict en een meer perifeer gelegen district. Er zijn 187 enquêtes ingevuld teruggezonden, een respons van 42 procent. Bijna driekwart van de respondenten (72%) zijn mannen en bijna een kwart vrouwen (23%, onbekend: 5%). De grote meerderheid is werkzaam in de uniformdienst (70%), 16 procent vervult leidinggevende taken en zes procent verricht recherchewerkzaamheden (anders/niet ingevuld: 9%). Vier op de tien respondenten (41%) hebben de rang van agent of hoofdagent, drie op de tien (31%) de rang van brigadier en twee op de tien (22%) de rang van inspecteur (anders/niet ingevuld: 6%). De respondenten zijn naar aantal dienstjaren als volgt in te delen: 30% is minder dan tien jaar in dienst van

de politie, 42% is tien tot 25 jaar in dienst en 18% is 25 jaar of langer in dienst van de politie (niet ingevuld: 10%).

Dossiers

De dossiers met interne onderzoeken en disciplinaire zaken zijn aangetroffen op drie vindplaatsen: het Bio, het bureau arbeidsvoorwaarden van het korps en bij de Rijksrecherche-unit Amsterdam. Het Bio geeft aan elke zaak die het krijgt aangeboden door de korpsleiding of een districtschef een zaaknummer. Het Bio heeft over 1999 130 en over 2000 136 zaken geregistreerd. Een computerregistratiesysteem vermeldt een korte casusbeschrijving per zaak, echter zonder afdoening. De dossiers bevinden zich in dozen naar jaar en dossiernummer in een afgesloten ruimte bij het Bio-secretariaat. Het Bio maakt geen jaarverslagen op. Wel zorgt de chef van het Bio voor tabellen ten behoeve van de verslaglegging aan het korpsmanagement. De dossiers bevatten de volledige onderzoeken. In strafrechtelijke dossiers is meestal een afdoeningsbericht van het OM bijgevoegd.

In totaal zijn over 1999 van 101 zaken en over 2000 van 116 zaken van het Bio bestudeerd voor de kwantitatieve dossieranalyse. Over het jaar 1999 is van elf zaaknummers geen dossier aangetroffen. Verder bleek in tien gevallen de zaak niet over een medewerker van het korps te gaan, maar over een ex-medewerker of een medewerker van een ander korps. Soms bleek een zaaknummer te zijn toegekend aan een opsporingshandeling ten behoeve van een eerder onderzoek of ten behoeve van klachtbehandeling door een wijkteam. Over 2000 waren twee dossiers niet aanwezig en bleken 16 zaken niet relevant.[5] De dubbeltellingen met disciplinaire zaken zijn in de cijfers gecorrigeerd.

Twee juristen houden zich specifiek bezig met het coördineren van de disciplinaire besluitvormingsprocedure. Voorheen maakten zij deel uit van het bureau arbeidsvoorwaarden, maar inmiddels behoren zij tot de algemeen juridische afdeling. Sinds 1997 maken zij van elke zaak die zij in behandeling hebben een formulier op, met het type plichtsverzuim, de afdoening en een administratienummer waarmee het dossier uit het archief kan worden gelicht. De formulieren zijn naar jaar in een ordner gebundeld. De dossiers bevatten tevens de stukken van de bezwaarprocedure. In totaal zijn er over 1999 37 en over 2000 26 disciplinaire zaken gevonden. Als peildatum voor het onderzoek is genomen de datum waarop het besluit is

5 Volgens de eigen registratie verrichtte het Bio in 1999 120 en in 2000 127 onderzoeken (Jaarverslag 2000, p. 27).

kenbaar gemaakt aan de betrokkene. Het bureau arbeidsvoorwaarden gaat in de registratie ook van deze datum uit.

De dossiers bevatten de correspondentie van de districtschef, de korpsleiding en de betrokkene in reactie op het intern onderzoek, evenals het proces-verbaal van het Bio of het onderzoeksverslag van disciplinair of huishoudelijk onderzoek verricht door het district. In geval van bezwaar, vormen ook de stukken die daarop betrekking hebben onderdeel van het dossier. Een disciplinair dossier wordt als zogeheten 'kabinetsdossier' opgelegd in het centraal archief. In het persoonsdossier wordt slechts een verwijzing naar dit dossier opgenomen. Na tien jaar wordt het besluit en documentatie uit het persoonsdossier verwijderd.

In de bezwarenadministratie zijn besluiten aangetroffen die niet waren aangetroffen in de andere archieven, namelijk vijf waarschuwingsbrieven afkomstig van een districtschef.

Bij de Rijksrecherche zijn vervolgens over 1999 nog eens zeven en over 2000 acht dossiers aangetroffen over politieambtenaar van korps Amsterdam-Amstelland, die niet bij het Bio in behandeling zijn geweest. Gezocht is in de brandkast van de Rijksrecherche-unit in Amsterdam, waar de dossiers naar jaar zijn gerangschikt.

Tabel 5 Vindplaats dossiers 1999-2000

	1999	*2000*
Bureau interne onderzoeken	95	112
Bureau arbeidsvoorwaarden	37	26
Rijksrecherche	7	8
totaal	139	146

Beleidsstukken en jaarverslagen

Er is gebruikgemaakt van de volgende schriftelijke stukken en literatuur:

Beleid en regelingen:

- Amsterdam-Amstelland, *Korps Jaarplan 2001.*
- A.J.A. Steen, *Nota Centrale aanpak ernstiger vormen normafwijkend gedrag,* Stafbureau Recherchedienst Gemeentepolitie Amsterdam,1983.
- Bio, *Integriteit,* 2000 (beleidsstuk).
- Bio, *Jaarplan 2001*.

Verslagen:

- Amsterdam Gemeentepolitie, *'Binnenspiegel', Nota over een intern onderzoek naar normafwijkend gedrag en wat er aan te doen is,* 1981.
- Bio, *Zelfevaluatierapport,* 1999.
- Bio, *Onderzoeksrapport BIO-zaken 1996-1999,* 2000.
- Commissie voor de Politieklachten *Jaarverslag 1999.*
- Commissie voor de Politieklachten *Jaarverslag 2000.*
- Intromart, *Medewerkers tevredenheidsonderzoek politieregio Amsterdam-Amstelland,* Hilversum: 2000.
- Korps Jaarverslag 1999.
- Korps Jaarverslag 2000 (waarin opgenomen Bio jaarverslag 2000).
- Korps Jaarverslag 2001.
- Korps Jaarverslag 2002.
- Korps Jaarverslag 2003.
- NPI, *Evaluatie integriteitsbeleid politie 2000: Amsterdam-Amstelland,* 2000.

Voorlichting:

- Bio, Intranet.
- Bio, *Informatie voor een betrokkene in een niet strafrechtelijk onderzoek*, Amsterdam-Amstelland en Gooi en Vechtstreek, ongedateerd.
- Bio, *Informatie voor een getuige in een onderzoek van het BIO*, Amsterdam-Amstelland en Gooi en Vechtstreek, ongedateerd.
- Bio *Inside, Overzicht van werkzaamheden en mogelijkheden ter ondersteuning van de aanpak van normafwijkend gedrag,* 1996.
- Bio, *Handboek Preventie Normafwijkend Gedrag,* 1997.
- Bureau Interne Onderzoeken, *Zakboek Preventie Normafwijkend Gedrag,* 1999.

Bijlage 4

Nadere gegevens van korps Noord- en Oost-Gelderland

4.1 Onderzoek en afdoening in concrete gevallen van plichtsverzuim 1999-2000 en 2003

Intern onderzoek naar plichtsverzuim

Het korps telt over 1999 19, over 2000 23 en over 2003 44 interne onderzoeken. In de jaren 1999-2000 was de helft van de onderzoeken disciplinair van aard en was één op de vijf onderzoeken een strafrechtelijk onderzoek. De helft van de strafrechtelijke onderzoeken ging gepaard met een disciplinair onderzoek. In 1999 betrof één zaak alleen de rapportage van een chef en in 2000 stonden twee zaken als klachtonderzoek te boek.[1] De disciplinaire onderzoeken zijn merendeels opgestart als een oriënterend onderzoek. Het jaar 2003 laat met name een stijging zien van het aantal oriënterende onderzoeken dat niet uitmondde in een strafrechtelijk of disciplinair onderzoek. Tot de oriënterende onderzoeken horen onder andere onderzoeken in opdracht van de Hoofdofficier van Justitie op grond van een klacht van een burger, die onderzocht zijn op strafrechtelijk relevantie. In de jaren 1999-2000 is geen van deze onderzoeken voortgezet in een strafrechtelijk onderzoek.

Tabel 1 Typen intern onderzoek 1999, 2000 en 2003 (aantallen)

Type intern onderzoek	*1999*	*2000*	*2003*
disciplinair	9	11	11
oriënterend	5	6	29
strafrechtelijk (en disciplinair)	4	4	6
klachtonderzoek	–	2	–
alleen rapportage chef	1	–	–

1 De klachten betroffen seksuele intimidatie van een collega en een klacht van een burger die via de landelijke politiek bij de hoofdofficier van justitie terecht kwam.

Type intern onderzoek	*1999*	*2000*	*2003*
totaal	19	23	46

In de jaren 1999-2000 nam de interne onderzoeker ruim de helft (54%) van de onderzoeken voor zijn rekening, terwijl ruim een kwart door de districten of onderdelen werd gedaan, deels in samenwerking met de interne onderzoeker. In 1999-2000 staan drie onderzoeken op naam van de RR en nog eens twee werden aangeleverd door een ander korps. Het Bureau interne veiligheid dat per 1 april 2003 operationeel is geworden, moet in principe alle interne onderzoeken gaan verrichten.

Aanleiding voor intern onderzoek

De dossieranalyse over de jaren 1999-2000 maakt nadere analyse van de interne onderzoeken mogelijk. Over 2003 zijn deze gegevens niet beschikbaar. De onderzoeken zijn in 1999-2000 voor de helft gestart naar aanleiding van een klacht of een aangifte van een burger. De aangiftes betroffen voornamelijk normovertredingen in privé en de klachten tekortkoming in de dienstverlening. De zes gevallen waarin aangifte werd gedaan betroffen voornamelijk gedragingen in privé-tijd. Minder vaak vormde een melding van een collega en de melding van een leidinggevende aanleiding voor intern onderzoek. Verder kwamen informatie uit een ander strafrechtelijk onderzoek, de aanhouding als verdachte en het zelf melden voor als aanleiding.

Tabel 2 Soort aanleiding voor intern onderzoek 1999-2000 (aantallen en percentages)

Aanleiding	*aantallen*	*%*
aangifte/klacht burger	22	52
melding collega	7	16
melding leidinggevende	5	12
informatie uit ander strafrechtelijk onderzoek	2	5
aanhouding als verdachte	2	5
zelf melden	2	5
anders/onbekend	2	5
totaal	42	100%

Aangiften tegen een politieambtenaar vanwege onvrede met gedragingen in de uitoefening van de functie zijn weinig voorgekomen. Meestal dienden burgers in dergelijke situaties een klacht in. Een aangifte wordt door de regionale recherche behandeld en niet door het team waar deze is ingediend zoals met een klacht het geval is. Het is maar de vraag of de burger zich het verschil tussen een aangifte en een klacht realiseert. De commissie voor politieklachten heeft er overigens op gewezen dat volgens verschillende klagers het niet mogelijk was bij teambureaus of telefonisch het adres van het klachtensecretariaat of de klachtenregeling te verkrijgen.[2]

In twee zaken naar aanleiding van een klacht van een burger vanwege belediging door een politiefunctionaris, komt duidelijk naar voren dat meer waarde wordt gehecht aan de verklaring van een politieambtenaar dan van een burger.

Het woord van een politiefunctionaris weegt zwaarder dan het woord van een burger

In één zaak wordt geconcludeerd dat niet de politieambtenaar, maar de verdachte zich beledigend heeft uitgelaten. In de andere zaak verklaart de aangeklaagde politieman dat de verdachte aan het dreigen en schelden was. Hij ontkent de verdachte tijdens de fouillering in zijn geslachtsdeel te hebben gegrepen en te hebben gezegd: "Ik ben hier de baas. Jij bent niks. Ik doe wat ik wil." De korpschef uit zijn twijfels over het waarheidsgehalte van de verklaringen van de klager ten opzichte van de hoofdofficier. "Meer waarde moet worden gehecht aan hetgeen is verklaard door de betrokken politieambtenaren en aan hetgeen door hen is vastgelegd in p-v's en bedrijfsprocessensystemen. Ik ga ervan uit dat zij rechtmatig en correct hebben gehandeld in de richting van klager en geen strafbare feiten hebben gepleegd." Het onderzoeksverslag wordt gezonden naar de politieklachtencommissie.

Resultaten intern onderzoek

De 42 interne onderzoeken over de jaren 1999 en 2000 betreffen 42 betrokken politiefunctionarissen en 53 gedragingen.[3] Elf betrokkenen werden onderzocht op twee vormen van plichtsverzuim. In de analyse van de gegevens worden de betrokkenen als uitgangspunt genomen. Tabel 3 laat zien dat bijna drie op de tien betrokkenen werden onderzocht op tekortschieten

2 Klachtenjaarverslag 2000.

3 Bij de analyse is uitgegaan van de meest relevante gedraging, waardoor het aantal gedragingen in tabel 3 overeen komt met het aantal betrokkenen.

in arbeidsrechtelijke verplichtingen, gevolgd door normovertredingen in de privé-sfeer en ongewenste omgangsvormen. De betrokkenen zijn voor 80 procent executieve medewerkers, van wie het overgrote deel bestaat uit hoofdagenten en een aanzienlijk kleiner deel uit brigadiers.

Leverde het intern onderzoek bewijs op voor plichtsverzuim dan wel een strafbaar feit? Van 16 van de 20 disciplinaire onderzoeken van 1999-2000 luidde de conclusie dat er sprake was van plichtsverzuim. Dat de disciplinaire onderzoeken zoveel positief resultaat opleverden, komt doordat het merendeel van deze onderzoeken werd voorafgegaan door een oriënterend onderzoek. Vijf van de acht strafrechtelijke onderzoeken van 1999-2000 leverden bewijs voor een strafbaar feit, dat tevens werd aangemerkt als plichtsverzuim.[4] Vier van de oriënterende onderzoeken brachten plichtsverzuim aan het licht. Verder werd in één geval op basis van de rapportage van de leidinggevende tot plichtsverzuim geconcludeerd. Dit levert over de jaren 1999-2000 26 betrokkenen op ten aanzien van wie plichtsverzuim en/of een strafbaar feit is vastgesteld. Dit is ruim zes op de tien betrokkenen naar wie onderzoek is verricht. In 2003 is van 13 van de 44 betrokkenen plichtsverzuim en/of een strafbaar feit vastgesteld, dit is 30 procent. Het 'rendement' van de onderzoeken lag in dit jaar dus beduidend lager. Er zijn in 2003 wel meer onderzoeken verricht, maar er is niet vaker plichtsverzuim vastgesteld dan in 1999-2000.

Het plichtsverzuim

Het plichtsverzuim/strafbaar feit betrof in 1999-2000 het vaakst tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen, gevolgd door normovertredingen in de privé-sfeer en ongewenste omgangsvormen. Van de 26 betrokkenen hebben zich zeven betrokkenen naast de vermelde gedraging nog schuldig gemaakt aan tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen of ongewenste omgangsvormen. De 26 betrokkenen zijn voornamelijk hoofdagenten werkzaam in de basispolitiezorg.

Over 2003 is onvoldoende informatie aanwezig om de gevallen van plichtsverzuim goed in de gehanteerde categorieën te kunnen indelen. Wel is duidelijk dat ook in 2003 de categorie tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen veruit het meest omvangrijk is (in ieder geval zeven van de

4 Dit is 63 procent. Deze score steekt positief af bij het landelijk beeld, waarbij slechts in een derde van de strafrechtelijke onderzoeken een strafbaar feit werd geconstateerd. Reden hiervoor kan zijn dat het OM in geval van een ogenschijnlijk minder kansrijke strafrechtelijke zaak eerst opdracht geeft tot een oriënterend onderzoek en afhankelijk van de uitkomst daarvan al dan niet over gaat tot een strafrechtelijk onderzoek.

13 betrokkenen). In twee zaken werd onrechtmatig geweldsgebruik in de functie-uitoefening bewezen.

Tabel 3 Aangetoond plichtsverzuim/strafbaar feit en onderzocht plichtsverzuim/strafbaar feit naar betrokkenen 1999-2000, gerangschikt naar percentage aangetoond plichtsverzuim (percentages en aantallen)

Plichtsverzuim	*aangetoond plichtsverzuim*		*onderzocht plichtsverzuim*	
	%	*aantal betrokkenen*	*%*	*aantal betrokkenen*
tekortschieten in arbeidsrechtelijke verplichtingen	42	11	29	12
normovertredingen in de privé-sfeer	31	8	26	11
ongewenste omgangsvormen	23	6	21	9
geweldstoepassing	–	–	10	4
lekken/misbruik van informatie	4	1	7	3
interne diefstal	–	–	2	1
anders	–	–	5	2
totaal	100	26	100	42

4.2 Casuïstiek disciplinaire zaken 1999-2000

Disciplinair ontslag (één betrokkene)
De enige zaak van disciplinair ontslag in 1999-2000 gaat over iemand die in het verleden al voor problemen zorgde.

Disciplinair ontslag vanwege bedreiging van dochter
Sinds 1997 veroorzaakt een instructeur Integrale beroepsvaardigheden training al problemen. Hij is veelvuldig ziek en functioneert ondermaats. In 1997 is hem de sanctie van schriftelijke berisping opgelegd vanwege bedreiging van zijn partner met een vuurwapen. In de jaren daarna bereiken zijn leidinggevenden meerdere berichten over problemen in de relationele sfeer. Hij is vanuit het korps intensief begeleid.
Op een ochtend in 2000 belt zijn leidinggevende dat hij zich over twee weken dient te melden bij zijn district. Uit kwaadheid en frustratie drinkt hij zijn biervoorraad van 14 flesjes op. Later op de dag slikt hij vijf pillen valium in één

keer. Hij scheert zich kaal, schminkt zich en steekt twee dolkmessen tussen zijn broeksband. Vervolgens bedreigt hij zijn dochter en haar vriendin met de messen, die hij in hun richting gooit. Interventie door de politie is nodig om hem weer tot bedaren te brengen. De dochter en haar vriendin doen hiervan aangifte.
De korpsbeheerder verwijt de instructeur in het sanctiebesluit doorgaand gedrag waarmee hij zowel functionele als maatschappelijke normen heeft geschonden. De intensieve hulpverlening, de schriftelijke berisping en de waarschuwing hebben niet geleid tot gewenst gedrag. De korpsbeheerder wijst de betrokkene erop dat hij een aanbod voor een minder diffamerend ontslag heeft afgewezen. De korpsbeheerder legt hem disciplinair ontslag op. De instructeur gaat tegen het sanctiebesluit in bezwaar en na ongegrondverklaring daarvan in beroep bij de rechter. Op zijn grieven overweegt de rechter dat ook al was de betrokkene verminderd toerekeningsvatbaar ten tijde van het plegen van het plichtsverzuim, er toch sprake was van (een bepaalde mate van) toerekenbaarheid. De rechter acht het niet onzorgvuldig dat het besluit gebaseerd is op gegevens uit de strafprocedure, omdat het bevoegd gezag daar op grond van de Wet Politieregisters over mag beschikken. De rechter is tot de overtuiging gekomen dat de betrokkene de hem verweten gedragingen heeft verricht, ook omdat hij deze niet heeft ontkend. De rechter verklaart het beroep ongegrond.

Voorwaardelijk disciplinair ontslag (zeven betrokkenen)

Van de zeven gevallen van voorwaardelijk disciplinair ontslag gingen er vier over normovertredingen in de privé-sfeer: belastingfraude, uitkeringsfraude, mishandeling van partner en winkeldiefstal. Hoezeer burgers in verlegenheid kunnen worden gebracht door misdragingen van een politieambtenaar, blijkt uit de aarzeling van de gedupeerde winkelier om aangifte te doen van winkeldiefstal door een politieman in de onderstaande casus.

Voorwaardelijk ontslag vanwege winkeldiefstal

Een brigadier-rechercheur wordt op heterdaad betrapt op diefstal van een fles jenever uit een winkel. De winkelier kent de brigadier nog van een winkeldiefstalpreventie-avond. Hij aarzelt om aangifte te doen om narigheid voor de politieman te voorkomen. Hij doet het toch en trekt de aangifte later weer in, met de smoes dat hij niet zeker is van de diefstal. De volgende dag rekent de brigadier de jenever alsnog af, hoewel hij de diefstal ontkent. Hij zegt zich niets te kunnen herinneren van het voorval. De korpschef geeft de interne onderzoeker opdracht een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Het

OM seponeert de zaak vanwege gebrek aan bewijs, maar de brigadier denkt dat hij dit te danken heeft aan het krediet dat hij bij het parket heeft opgebouwd gedurende de jarenlange samenwerking. Pas tijdens het disciplinaire onderzoek dat volgt op het strafrechtelijk onderzoek, verklaart de brigadier dat zijn geheugen langzaam terugkomt en bekent hij de diefstal. De onderzoekers concluderen dat er geen overtuigend bewijs voorhanden is voor de winkeldiefstal, maar dat er wel sterke aanwijzingen voor zijn. De brigadier wordt voorwaardelijk disciplinair ontslagen en overgeplaatst.

Drie van de zeven gevallen van voorwaardelijk strafontslag betroffen ongewenste omgangsvormen in de seksuele sfeer jegens vrouwelijke medewerkers en soms ook jegens burgers. In deze zaken had het bevoegd gezag aanvankelijk het voornemen de sanctie van ontslag op te leggen, maar week hiervan af op grond van het verantwoordingsgesprek dat de korpschef voerde met de betrokkene. Op grond van gunstige uitslagen van psychologisch onderzoek en omdat de betrokkene zelf graag bij de politie wil blijven werken, staat de korpschef hem toch toe in het korps te blijven. Het voorwaardelijk ontslag werd wel steeds gecombineerd met psychotherapie of verplaatsing.

Voorwaardelijk ontslag vanwege ongewenste omgangsvormen

In 1997 klaagt een vrouw dat de wijkagent haar tot twee maal toe tijdens een huisbezoek seksueel getinte vragen stelt en ongevraagd naast haar op de bank gaat zitten. Omdat zij in het verleden seksueel is misbruikt, ervaart zij de vragen als beangstigend. De leidinggevende van de wijkagent verbiedt hem nog eens contact met de vrouw op te nemen. Twee stafmedewerkers verrichten disciplinair onderzoek.

In 1998 krijgt de teamchef van de betrokkene te horen dat de betrokkene een vrouwelijke collega tijdens een oefening in het kruis heeft gegrepen en dat hij seksuele opmerkingen maakt tegen collega's over hun uiterlijk en seksuele activiteiten. De teamchef moedigt de medewerkers aan de betrokkene op zijn gedrag aan te spreken. Dit doen zij, maar naar hun zeggen bezorgt hij hun wel een schuldgevoel omdat hij het allemaal zo goed bedoelt. Hij houdt hun tevens voor dat hij zojuist ouderling in de kerk is geworden en hij daarom geen 'zaak' wil. Ook de teamchef spreekt de betrokkene aan op zijn gedrag. Hij meldt dit vervolgens aan de districtschef, die de betrokkene verlof aanbiedt. In een later stadium worden hem andere werkzaamheden aangeboden. De betrokkene meldt zich daarop ziek. De districtschef stelt een disciplinair onderzoek in.

De betrokkene is een harde en gemotiveerde werker, maar heeft geen ongeschonden blazoen: hij is in zijn loopbaan reeds twee keer disciplinair gestraft, eenmaal vanwege vuurwapengebruik en eenmaal vanwege meineed. In een gesprek houdt de korpschef de betrokkene voor dat hij zich onbetamelijk en manipulatief gedraagt. De korpschef stelt dat er onvoldoende vertrouwen is dat hij op integere wijze met collega's en klanten omgaat. Hij spreekt met de betrokkene af dat hij meewerkt aan een psychologisch onderzoek. Tijdens het gesprek hangt de dreiging van onvoorwaardelijk disciplinair ontslag in de lucht.
In een advies stelt een medewerker van de afdeling Personeel en Opleidingen de voordelen van onvoorwaardelijk ontslag op een rij: er gaat een voorbeeldwerking en normbestendiging van uit; het korps raakt een medewerker kwijt van wie te verwachten is dat hij altijd extra zorg en investering behoeft. Een nadeel van onvoorwaardelijk ontslag is het procesrisico, waarbij de adviseur zich met name afvraagt of het ontslag de evenredigheidstoets kan doorstaan: heeft het korps de betrokkene voldoende kansen voor verbetering geboden? Om deze reden adviseert hij af te zien van onvoorwaardelijk ontslag. In 1999 legt de korpsbeheerder de betrokkene de sanctie van ontslag op, die niet ten uitvoer wordt gelegd onder voorwaarde dat hij tien therapeutische sessies met een psycholoog zal doorlopen.

Schriftelijke berisping (dertien betrokkenen)

Dertien medewerkers hebben een schriftelijke berisping gekregen, deels vanwege arbeidsrechtelijke overtredingen, te weten het niet volgens de regels bewaren van het dienstpistool (twee zaken, zie de casus op p. 373, hoofdstuk 6), het niet volgens de regels hanteren van het dienstpistool tijdens de schietles (twee zaken), belangenverstrengeling (twee zaken, zie de casus op p. 373, hoofdstuk 6) en onterechte afwezigheid. Twee zaken gingen over ongewenste omgangsvormen in de vorm van onfatsoenlijke, niet-seksueel getinte opmerkingen (zie bijvoorbeeld de casus op p. 382, hoofdstuk 6). Eén zaak betrof een poging tot informele informatievoorziening. Drie zaken betroffen de functie-uitoefening: in drie zaken zocht een politieambtenaar persoonlijk contact met vrouwelijke burgers, waarbij in één geval seksuele intimiteiten plaatsvonden. Deze betrokkenen vertoonden ook naar collega's ongewenste omgangsvormen.

In totaal zijn zeven medewerkers verplaatst naar een andere werkplek, viermaal in combinatie met voorwaardelijk ontslag. Drie verplaatsingen vonden plaats vanwege ongewenste omgangsvormen.

4.3 Bronnen van empirisch onderzoek

Interviews

Er zijn interviews gehouden met de volgende leidinggevenden: twee teamchefs, twee districtschefs, de onderdeelschef van de regionale recherche en de plaatsvervangend korpschef. Daarnaast zijn de interne onderzoeker, de korpsjurist en de beleidsmedewerker integriteit geïnterviewd.

Enquête onder politieambtenaren in de basispolitiezorg

In drie districten van het korps zijn enquêtes onder executieve politieambtenaren die werkzaam zijn in de basispolitiezorg uitgezet, 580 in aantal. Hiervan zijn er 250 ingevuld retour ontvangen, een respons van 43 procent. Van de 250 respondenten is 83 procent man en 13 procent vrouw (onbekend: 4%). Zeven op de tien respondenten (70%) is werkzaam in de uniformdienst, 13 procent verricht recherchewerkzaamheden en elf procent heeft een leidinggevende functie (anders/onbekend: 6%). Bijna de helft van de respondenten (46%) heeft de rang van (hoofd)agent, bijna een derde (30%) is brigadier en 14 procent is inspecteur (anders/onbekend: 10%). Bijna de helft van de respondenten (46%) is 25 jaar of langer in dienst van de politie, 35 procent telt tien tot 25 dienstjaren en 13 procent is minder dan tien jaar in dienst van de politie (onbekend: 6%).

De dossiers

De dossiers interne onderzoeken zijn achterhaald aan de hand van jaaroverzichten van de interne onderzoeker en overzichten van werkzaamheden van de juridisch medewerker die betrokken is bij de disciplinaire besluitvorming. Deels overlapten deze overzichten elkaar, maar deels vulden zij elkaar ook aan. Vrijwel alle relevante zaken uit de verslagen zijn in dossiervorm aangetroffen, met uitzondering van drie dossiers. Bij de Rijksrecherche werden verder drie zaken gevonden. Het korps telt in totaal over 1999 19 en over 2000 23 disciplinaire zaken.

Beleidsstukken en jaarverslagen

De volgende (beleids)stukken en verslagen bestudeerd:

Beleid en regelingen:

- Bureau integriteit en veiligheid (zonder titel), 2003.
- Bureau integriteit en veiligheid, *Integer vakmanschap*, 2003.
- Korps Jaarplan 2001.
- NOG beter, verbeterplan, 2000.

- Procedureregeling disciplinair- en intern strafrechtelijk onderzoek en strafoplegging 1997 en concept-versie 2004.
- Regiegroep integriteit, visiestuk 2000.
- Regiegroep integriteit, Nota Integer vakmanschap 2002.
- Strategisch Meerjaren beleidsplan 1999-2003.
- Zeggen wat je doet en doen wat je zegt, 1996.

Verslagen:
- Auditrapportage 1998.
- Auditrapportage 2002.
- Klachtenjaarverslag 1999.
- Klachtenjaarverslag 2000.
- Korps Jaarverslag 1999.
- Korps Jaarverslag 2000.
- Korps Jaarverslag 2001.
- Korps Jaarverslag 2002.
- Korpsbeschrijving 1998.
- Medewerkerstevredenheidsonderzoek 2000.
- Rapportage onderzoek team Berg/Wehl.
- Thermometer kwaliteitszorg 1998.
- Visitatierapport 1999.

Verder:
- T. Naaktgeboren en L. Postma, Openheid leidt tot effectiviteit. Een onderzoek naar de oorzaak van het niet-communiceren van ongewenst gedrag bij de Regiopolitie Noord- en Oost-Gelderland (scriptie NPA), 2001.

Samenvatting

Een democratische rechtsstaat kan niet goed functioneren zonder een professionele, betrouwbare en geloofwaardige politie. Politieambtenaren die regels overtreden, schaden het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van de politie. Dit vertrouwen kan worden hersteld door een adequate reactie op plichtsverzuim door de politieleiding. Het politietuchtrecht biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid vanwege plichtsverzuim een sanctie op te leggen, waarmee het morele afkeuring uitdrukt en inbreuk maakt op de rechtspositie van de betrokken politieambtenaar.

De integriteit van de overheid en van de politie is sinds tien jaar een belangrijk maatschappelijk en politiek thema. Desalniettemin is er maar weinig bekend over de manier waarop overheidsorganisaties omgaan met normovertredingen. Voorzover het de politie betreft, beoogt deze studie hierin inzicht te geven. Tevens wordt ingegaan op de juridische aspecten van het politietuchtrecht, aangezien deze niet of slechts summier aan de orde komen in bestuursrechtelijke en ambtenaarrechtelijke literatuur.

Probleemstelling en onderzoeksmethoden

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de normatieve en empirische aspecten van het politietuchtrecht. De probleemstelling als volgt geformuleerd: Welke (gedrags)normen voor politieambtenaren zijn tuchtrechtelijk relevant, aan welke juridische eisen behoort de tuchtrechtelijke procedure te voldoen en hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk? Het juridische onderzoek bestaat uit bestudering van wetgeving, kamerstukken, literatuur en jurisprudentie. Het empirische onderzoek valt uiteen in een landelijk onderzoek en een *casestudy* in twee politiekorpsen: een groot randstedelijk korps en een middelgroot korps in overwegend landelijk gebied. Het landelijke onderzoek behelst de analyse van beleidsstukken, disciplinaire procedureregelementen en jaarverslagen over de jaren 1999-2000 aangaande interne onderzoeken en de afdoening daarvan. Ten behoeve van de casestudies zijn meerdere onderzoeksmethoden gehanteerd, te weten: bestudering van beleidsstukken en jaarverslagen, dossieronderzoek, interviews met leidinggevenden en materiedeskundigen en een enquête onder medewerkers uit de basispolitiezorg.

Opbouw proefschrift

Het proefschrift is ingedeeld in zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 vermeldt de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 2 bevat het analytisch kader dat ten grondslag ligt aan het onderzoek. Hoofdstuk 3 behelst een beschouwing van het materiële tuchtrecht. In hoofdstuk 4 is het formele politietuchtrecht uiteengezet. Hoofdstuk 5 schetst een landelijk beeld van het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk, dat reliëf krijgt in hoofdstuk 6 met het verslag van de twee casestudies. In hoofdstuk 7 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen, wat onder meer inhoudt dat de praktijk van het politietuchtrecht wordt beoordeeld op rechtmatigheid en doeltreffendheid. Tot slot zijn zes dilemma's beschreven waarmee leidinggevenden en korpsleiding van de politie te maken krijgen bij het toepassen van het politietuchtrecht.

Kenmerken van politietuchtrecht

Tuchtrecht is sanctierecht van een groep. Het politietuchtrecht is te typeren als hiërarchiek tuchtrecht, dat wil zeggen dat het wordt toegepast door een hiërarchisch meerdere. Het politietuchtrecht is geen klachtrecht, anders dan bijvoorbeeld het medisch tuchtrecht waarbij een college de gegrondheid van een klacht beoordeelt. De formeel wettelijke grondslag van het politietuchtrecht ligt in artikel 125 lid 1 Ambtenarenwet, maar de daadwerkelijke regeling is te vinden in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Vastgesteld is dat noch in de wetsgeschiedenis, noch in het landelijk integriteitsbeleid de doelstelling van het politietuchtrecht is geformuleerd. Uit de aard van het recht en uit de inzichten in de literatuur is afgeleid dat het politietuchtrecht tot doel heeft een waarborg te vormen voor ten eerste de professionaliteit van de politie, ten tweede de interne orde van de organisatie en ten derde de geloofwaardigheid van de politie, hetgeen betrekking heeft op de privé-gedragingen van de politieambtenaren. Het politietuchtrecht beoogt derhalve een waarborg te zijn voor de professionaliteit, functionaliteit en geloofwaardigheid van de politie.

Context

De beleidscontext waarbinnen het politietuchtrecht is geplaatst, is gericht op de bevordering van de integriteit van de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder. Het integriteitsbeleid staat in het teken van preventie en bewustwording van integriteitsrisico's. Er is geen sprake van een eenduidige visie op het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie en de oorzaken daarvan, noch op de reactie daarop. Het tuchtrecht speelt in het integriteitsbeleid dan ook nauwelijks een rol.

Om te bezien welke normovertredingen daadwerkelijk plaatsvinden, welke worden aangemerkt als plichtsverzuim, welke worden onderzocht en welke leiden tot tuchtrechtelijke sanctionering, is gekomen tot een indeling van twaalf typen, die alle mogelijke normovertredingen van politieambtenaren omvatten. Deze vallen uiteen in drie hoofdcategorieën, te weten: normovertredingen in de functie-uitoefening, normovertredingen die de interne orde van het korps verstoren en normovertredingen in de privé-sfeer.

In de literatuur worden verscheidene risicofactoren genoemd die het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie bevorderen. Deze hangen grotendeels samen met de gelegenheidsstructuur voor het plegen van normovertredingen. Deze wordt gevormd door een grote mate van individuele beslissingsvrijheid, de beschikking over ingrijpende bevoegdheden in combinatie met de beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van het werk te controleren. Vanwege deze factoren en de van oudsher geringe bereidheid normovertredingen van een collega aan te kaarten, moet worden aangenomen dat er sprake is van een aanzienlijk *dark number* van onontdekte dan wel niet geregistreerde normovertredingen.

Het politietuchtrecht vormt het sluitstuk van de interne normhandhaving. In de literatuur worden twee handhavingsstijlen onderscheiden: de coöperatieve handhavingsstijl die zich kenmerkt door normstelling in overeenstemming met de werkvloer en herstel van het geschonden vertrouwen in reactie op een normovertreding enerzijds en de repressieve handhavingsstijl die zich kenmerkt door van bovenaf opgelegde normen en een disciplinerende reactie op normovertredingen anderzijds.

Materieel politietuchtrecht

Het Barp kent een open tuchtnorm met als centraal begrip 'plichtsverzuim'. Artikel 76 Barp lid 1 verleent het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om een politieambtenaar disciplinair te straffen wanneer hij zich schuldig maakt aan plichtsverzuim. Het tweede lid omschrijft wat onder plichtsverzuim wordt verstaan.

Artikel 76 Barp

1. De ambtenaar die de hem opgelegde verplichtingen niet nakomt of zich overigens aan plichtsverzuim schuldig maakt, kan disciplinair worden gestraft.
2. Plichtsverzuim omvat zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen.

Plichtsverzuim kan bestaan uit een doen of nalaten. Voorwaarde voor het kwalificeren van gedragingen als plichtsverzuim is dat er sprake is van schuld van de politieambtenaar en er geen rechtvaardigingsgrond is voor de gedraging. Het open en vage begrip plichtsverzuim vraagt om een normatief kader dat hieraan inhoud geeft en gebruikt kan worden om normovertredingen te beoordelen. In het licht van het *nulla poena*-beginsel en het *lex certa*-beginsel verdient het de voorkeur dat gedragsregels zo veel mogelijk schriftelijk zijn vastgelegd. Normen die niet op schrift staan, moeten worden geëxpliciteerd alvorens er sprake kan zijn van een sanctioneringsbevoegdheid, tenzij het om algemeen geaccepteerde fatsoensnormen gaat.

Er is een normatief kader samengesteld van externe normen die buiten de invloedssfeer van de politie tot stand zijn gekomen, te weten algemene rechtsbeginselen voor alle overheidsoptreden, bepalingen uit de Europese code voor politiële ethiek 2001, wettelijke voorschriften met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de politie, strafrechtelijke verbodsbepalingen en de behoorlijkheidsnormen zoals geformuleerd door de Nationale ombudsman. Vervolgens zijn ook interne normen die binnen de politie zijn vastgesteld van belang, zoals gedragscodes, dienstvoorschriften en dienstopdrachten. Voor het geven van een invulling aan plichtsverzuim bleek de jurisprudentie minder houvast te bieden dan was verwacht, omdat de rechter zelden algemene bewoording gebruikt om aan te geven wat onder plichtsverzuim wordt verstaan. Wel is duidelijk geworden dat de rechter groot belang hecht aan een open en transparante houding van medewerkers jegens hun leidinggevenden en dat gedragingen in de privé-sfeer wel degelijk plichtsverzuim kunnen opleveren als zij het aanzien van de politie aantasten.

Artikel 77 Barp noemt tien sancties in oplopende zwaarte. De schriftelijke berisping is primair gericht op het versterken van de norm; tijdsancties, boete en salarissancties beogen voornamelijk leedtoevoeging aan de betrokkene; schorsing en ontslag zijn gericht op uitsluiting van de betrokkene. De sancties kunnen onder voorwaarde worden opgelegd, waarbij het bevoegd gezag bijzondere, op het plichtsverzuim en de persoon van de betrokkene toegesneden voorwaarden kan stellen. Het orgaan dat bevoegd is tot aanstelling van een ambtenaar, is ook bevoegd tot het opleggen van een disciplinaire sanctie.

Formeel politietuchtrecht

Procedureel is het politietuchtrecht ingebed in het bestuursrecht. Bestuursrechtelijke beginselen en bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn dan ook van toepassing op de voorbereiding, inhoud en inrichting

van het tuchtrechtelijk sanctiebesluit. Het politietuchtrecht valt echter niet onder de werking van artikel 6 EVRM, omdat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een tuchtrechtelijke procedure niet aanmerkt als een *criminal charge* en het ambtenaarrechtelijke geschillen van ambtenaren met verantwoordelijkheden die specifiek tot het domein van de overheid behoren, evenmin schaart onder *civil rights*.

Het bevoegd gezag is gehouden de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen alvorens tot het opleggen van een sanctie te kunnen overgaan (art. 3:2 Awb). In de praktijk wordt gesproken van disciplinair onderzoek. Vanwege het vrije bewijsstelsel van het bestuursrecht zijn in beginsel alle bewijsmiddelen toegestaan die kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van het verweten plichtsverzuim en de schuld van de betrokkene. Naast bedrijfsinformatie, de verklaring van de betrokkene, getuigenverklaringen en deskundigenverklaringen kan het bevoegd bezag ook strafrechtelijke processen-verbaal als bewijsmiddel gebruiken. Gedurende het onderzoek en de besluitvormingsprocedure kan het bevoegd gezag de betrokkene op non-actief stellen door een ordemaatregel toe te passen, zoals buitenfunctiestelling of schorsing.

Vanwege het leedtoevoegend karakter van het merendeel van de tuchtrechtelijke sancties is het evenredigheidsbeginsel van bijzonder belang. Het evenredigheidsbeginsel ligt in het verlengde van de rechtsplicht tot het maken van een belangenafweging. Het betekent dat de zwaarte van de sanctie in evenredigheid moet staan met de ernst van de gepleegde feiten. Het evenredigheidsbeginsel stelt een bovengrens aan de strafmaat. Cumulatie van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie wordt geaccepteerd vanwege de verschillen in normstelling, strafdoelen, handhavend orgaan en de beperkte reikwijdte van het tuchtrecht. Om te voorkomen dat cumulatie niet meer in verhouding staat tot de ernst van de feiten is onderlinge afstemming aangewezen tussen het OM en het bevoegd gezag. Het ligt voor de hand plichtsverzuim dat tevens een strafbaar feit vormt en plaats heeft gevonden in de functie-uitoefening dan wel een schending betekent van de interne verhoudingen van het korps, primair tuchtrechtelijk af te doen. Terzake van plichtsverzuim, tevens een strafbaar feit, dat heeft plaatsgevonden in privé-tijd dient een strafrechtelijke afdoening voorrang te krijgen.

Politietuchtrecht in de praktijk

Op basis van het landelijk onderzoek naar het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk is vastgesteld dat de toepassing van het politietuchtrecht gepaard gaat met een grote mate van rechtsonzekerheid, zowel

in normatief als in procedureel opzicht. De invulling van het vage begrip plichtsverzuim blijft vaak achterwege in disciplinaire procedureregelementen, evenals verduidelijking van de rechtspositie van de betrokkene. Zo blijft de vraag of de betrokkene een zwijgrecht toekomt in het kader van een disciplinair onderzoek veelal onbesproken. Ook voor de leidinggevenden bestaat onzekerheid, omdat niet wordt bepaald hoe leidinggevenden op verschillende vormen van plichtsverzuim dienen te reageren. Leidinggevenden moeten daardoor naar eigen inzicht beslissen of zij (een vermoeden van) plichtsverzuim bij de korpsleiding melden waardoor het tuchtrecht in beeld komt, of dit zelf op informele wijze afdoen.

In de onderzochte periode van 1999-2000 zijn er landelijk gezien jaarlijks gemiddeld 9,6 politieambtenaren per 500 personeelsleden onderwerp van intern onderzoek geweest. Het aangetoonde plichtsverzuim bestond voor het grootste deel uit gedragingen die inbreuk maken op de interne orde van het korps (de helft), gevolgd door plichtsverzuim in de functie-uitoefening (een kwart) en plichtsverzuim in de privé-sfeer (een kwart). Omdat op nagenoeg alle gevallen van plichtsverzuim een reactie van het bevoegd gezag volgde, is geconcludeerd dat de politie normovertredingen serieus neemt. De rechtspositionele besluiten die waren genomen vanwege plichtsverzuim bestonden in de meerderheid van de gevallen uit een disciplinaire sanctie. Daarnaast is besloten tot ongeschiktheidsontslag, een functioneringsgesprek of overplaatsing. Ook kwam ontslag op eigen verzoek voor, hetgeen in combinatie met een financiële schikking een uitweg kan bieden in het geval het ongewenst is dat de betrokkene aanblijft, maar er onvoldoende grond is voor gedwongen ontslag. Ontslag volgde relatief vaak op diefstal, fraude, normovertredingen in de privé-sfeer en misbruik van informatie.

In de twee *casestudies* is duidelijk geworden dat er voor het kwalificeren van gedragingen als plichtsverzuim een cruciale rol is weggelegd voor (wijk)teamchefs en districtschefs, dat wil zeggen de leidinggevenden op de werkvloer en het management. Zij komen op basis van hun eigen morele oordeel en ervaring tot een beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van gedragingen, veelal zonder te refereren aan geschreven regels – behoudens het wetboek van strafrecht.

Een indicatie van het plichtsverzuim dat daadwerkelijk plaatsvindt in de twee korpsen wordt gegeven door de resultaten van de medewerkersenquête, met het voorbehoud dat zij een weergave vormen van de perceptie van de medewerkers. De meest gerapporteerde vormen van plichtsverzuim in beide korpsen zijn een gebrekkige werkhouding, op afstand gevolgd door

ongewenste omgangsvormen jegens burgers, misbruik van bedrijfsmiddelen, slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's en informele informatieverstrekking in de functie-uitoefening.

Landelijk gezien vertoonden de korpsen onderling grote verschillen wat betreft aantallen interne onderzoeken en aantallen en typen afdoeningen. Dit gold ook voor de twee korpsen van de casestudies. Korps Amsterdam-Amstelland telde aanmerkelijk meer verdachten van strafrechtelijk onderzoek en meer ontslagen. Het hogere aantal ontslagen is terug te voeren op de aard en ernst van het daar onderzochte plichtsverzuim. Tevens speelde de selectie van zaken een rol. De aanpak van plichtsverzuim in korps Amsterdam-Amstelland is strafrechtelijker van karakter, ingegeven door een strafrechtelijke oriëntatie van het Bio. Het Bio formuleert een probleemanalyse ten aanzien van het plaatsvinden van normovertredingen, die wordt overgenomen door de leidinggevenden. In korps Noord- en Oost-Gelderland ervaren leidinggevenden voornamelijk plichtsverzuim op het gebied van werkhouding en omgangsvormen als probleem, hetgeen zich leent voor een disciplinaire aanpak. De focus van de leidinggevenden op de werkvloer verschilt derhalve tussen de korpsen. De cijfers wijzen slechts in geringe mate op een verschil in handhavingsstijl. De handhavingsstijl van korps Amsterdam-Amstelland lijkt iets meer repressief van karakter en de handhavingsstijl van korps Noord- en Oost-Gelderland lijkt iets meer coöperatief van aard.

Dilemma's in de praktijk

Duidelijk is geworden dat de praktijk van het politietuchtrecht geen eenduidig beeld oplevert, maar wordt gekarakteriseerd door dilemma's. Er zijn zes dilemma's benoemd. De korpsleiding kent het normeringsdilemma: moeten normen van bovenaf worden vastgesteld met als voordeel duidelijkheid en rechtszekerheid, of kan normstelling beter op de werkvloer plaatsvinden met als voordeel dat er meer draagvlak is, maar wat ten koste kan gaan van de rechtsgelijkheid en de handhaafbaarheid van de normen? De leidinggevende kampt met het controledilemma: het controleren van (de prestaties van) zijn medewerkers verhoogt de ontdekkingskans van normovertredingen, maar kan de onderlinge vertrouwensrelatie ondermijnen. Bij ontdekking van een normovertreding doet zich het correctiedilemma voor: het integriteitsbeleid hecht groot belang aan het aanspreken van de overtreder door zijn leidinggevende, maar deze heeft reden te vrezen dat de werksfeer hieronder te lijden heeft en de afstand tot zijn medewerkers wordt vergroot. Tevens speelt het formaliseringsdilemma een rol: de leidinggevende staat in geval van plichtsverzuim voor de keuze het zelf op informele wijze af te

handelen, bijvoorbeeld met een gesprek, of het plichtsverzuim voor een formele afdoening voor te dragen bij de korpsleiding. De eerste optie heeft als voordeel dat hij de afdoening in eigen hand houdt en lik op stuk geeft, terwijl een formeel traject lange tijd in beslag neemt en een ongewisse uitkomst heeft. De korpsleiding staat voor het sanctioneringsdilemma: een disciplinaire zaak kan de relatie tussen management en medewerkers verzieken, maar het waarborgen van de kwaliteit van de politie vraagt onder omstandigheden wel degelijk om repressief optreden. Aan de korpsbeheerder is de bevoegdheid tot het nemen van een sanctiebesluit voorbehouden. Hij ziet zich geconfronteerd met het exit-dilemma: het ontslag van een medewerker is aangewezen als zijn aanwezigheid onhoudbaar is dan wel een te groot veiligheidsrisico met zich brengt. Tegelijkertijd betekent ontslag in zekere mate een vorm van 'kapitaalvernietiging', al naar gelang er geïnvesteerd is in de medewerker en hij beschikt over specifieke kennis en ervaring.

Beoordeling van de rechtmatigheid van het politietuchtrecht in de praktijk

Op basis van het onderzoek naar het materiële en formele politietuchtrecht, zijn vereisten voor een goed functioneren van politietuchtrecht geformuleerd. Aan de hand hiervan is de rechtmatigheid van het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk beoordeeld. Geconstateerd is dat korpsen met name tekortschieten op het punt van het formuleren van beleid. Het consistentiebeginsel verlangt dit zodat richting wordt gegeven aan de discretionaire bevoegdheid om een sanctiebesluit te nemen en daaraan voorafgaand een disciplinair onderzoek in te stellen. Vanwege het uitblijven van nadere invulling van het begrip plichtsverzuim, wordt onvoldoende waarborg geboden tegen een willekeurige kwalificatie van gedragingen als plichtsverzuim. Vervolgens wordt onvoldoende vastgesteld in welke gevallen van plichtsverzuim disciplinair onderzoek is aangewezen. Ten slotte is er geen sanctiebeleid aangetroffen, met uitzondering van de stelregel 'lekken (van informatie) is vertrekken'. De conclusie is dan ook dat vanwege de casuïstische benadering van plichtsverzuim niet wordt voldaan aan het consistentiebeginsel. Hieraan doet de protecollaire verplichting tot het inwinnen van juridisch advies als onderdeel van de besluitvormingsprocedure niet af. Hoewel dit zorgvuldige en consistente besluitvorming bevordert, biedt het op zich onvoldoende waarborg tegen willekeur.

Alle korpsen hebben op aanwijzing van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een bureau interne onderzoeken (Bio) ingesteld, met een samenstelling die varieert van één persoon tot een team van 18 personen. Een Bio bevordert zorgvuldig onderzoek naar plichtsverzuim,

vanwege zijn specifieke deskundigheid en ervaring en omdat het met meer distantie kan opereren dan een leidinggevende die de betrokkene persoonlijk kent. Een Bio biedt een betere garantie dat het onderzoek zonder vooringenomenheid wordt uitgevoerd dan wanneer het onderzoek wordt opgedragen aan reguliere medewerkers of direct leidinggevenden. In de praktijk is het horen van de betrokkene en van getuigen de belangrijkste wijze van bewijsvergaring. Als extra waarborg voor zorgvuldigheid bepalen sommige korpsen dat het gebruiken van bedrijfsinformatie alleen na toestemming van de korpsleiding is toegestaan. Over het geheel gesproken bestaat de indruk dat het disciplinair onderzoek zorgvuldig verloopt. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de onderzoeken zelden het individuele niveau overstijgen. Aan het doorlichten van de procedures en/of het onderdeel op het bestaan van gelegenheid tot het plegen van normovertredingen zoals het landelijk beleid voorstaat, komt men in de praktijk derhalve vooralsnog onvoldoende toe.

Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag of de betrokkene een zwijgrecht toekomt als hij wordt gehoord ter voorbereiding van een sanctiebesluit. Uit de jurisprudentie kon geen duidelijk standpunt worden opgemaakt, maar er zijn wel aanknopingspunten voor het honoreren van een zwijgrecht. Geconcludeerd is dat op basis van de jurisprudentie, tegen de achtergrond van de rechtswaarborgen van het EVRM en met het oog op het ingrijpende karakter van sommige tuchtrechtelijke sancties, het realistisch is de betrokkene een zwijgrecht toe te kennen als hij wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een disciplinaire sanctie.

In sanctiebesluiten komen niet of nauwelijks verwijzingen voor naar geschreven bronnen van normen, zoals het integriteitsstatuut van de politie 1997 of een gedragscode van het korps. Dit is echter wel een vereiste van goed politietuchtrecht. De sanctiebesluiten geven over het geheel wel de indruk dat (ongeschreven) normen voorafgaande aan de sanctionering eerst verduidelijkt worden, tenzij de norm zo evident is dat explicitering niet nodig is. In het algemeen gesproken lijkt dus wel te worden voldaan aan het *lex certa*-beginsel. Het dossieronderzoek wijst verder uit dat sanctiebesluiten in het algemeen zoals vereist een telastelegging bevatten en een mededeling omtrent de verwijtbaarheid van de betrokkene. Over het geheel genomen is niet gebleken van onevenredige sanctietoepassing.

Beoordeling van de doeltreffendheid van het politietuchtrecht

Normovertredingen die los staan van de functie-uitoefening en zijn gepleegd met het oog op verbetering van de eigen positie worden per definitie als plichtsverzuim aangemerkt en meestal voor een formele afdoening

voorgedragen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om interne diefstal, fraude en normovertredingen in de privé-sfeer. Ook het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen wordt naar verhouding vaak afgedaan met een disciplinaire sanctie. Normovertredingen in de normale functie-uitoefening, zoals excessief geweldsgebruik, worden daarentegen niet snel als plichtsverzuim bestempeld. Ten aanzien hiervan hebben leidinggevenden veelal een begripvolle houding, zeker als de betrokkene zijn fout erkent en bereid is hiervan te leren. Als waarborg voor professionaliteit speelt het politietuchtrecht daardoor slechts een marginale rol. Toch is juist in de politiële functie-uitoefening een belangrijk maatschappelijk belang gelegen. Het is dan ook de vraag of het publiek vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van de politie gebaat is bij een zo terughoudende toepassing van het politietuchtrecht ten aanzien van plichtsverzuim in de functie-uitoefening. De coöperatieve handhavingsstijl ten aanzien van plichtsverzuim in de functie-uitoefening, gestoeld op begrip en gedeelde informele beroepsnormen, staat op gespannen voet met het herstellen van het geschonden aanzien van de politie dat formele afkeuring door de korpsleiding verlangt.

De huidige beleidscontext, arbeidscontext en juridische context bevorderen een doeltreffende toepassing van het politietuchtrecht niet, maar werpen hiertegen veeleer belemmeringen op. Aangezien een coöperatieve handhavingsstijl beter past binnen de arbeidscontext van onderling vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheden, is het niet verwonderlijk dat de overheid in haar integriteitsbeleid geen voorkeur geeft aan een repressieve handhavingsstijl. Hierdoor ontbeert het politietuchtrecht een duidelijke functie binnen het politiële integriteitsbeleid. Ook de juridische context bevordert toepassing van het politietuchtrecht niet omdat hiermee een lange procedure en een onzekere uitkomst gepaard gaat. Deze factoren verklaren waarom het tuchtrecht vooral gestalte krijgt in sancties die niet primair leedtoevoeging beogen.

De studie is niet uitgemond in een pleidooi om het politietuchtrecht vaker toe te passen. Wel is betoogd dat het politietuchtrecht doeltreffender kan functioneren wanneer de politie beleid formuleert waarin wordt aangegeven welke soort reactie moet volgen op welke vorm van plichtsverzuim. Omdat een disciplinaire sanctie binnen en buiten de politie een duidelijk signaal afgeeft dat het plichtsverzuim in kwestie niet wordt getolereerd, fungeert het politietuchtrecht daarin als een onontbeerlijk ultimum remedium binnen het systeem van rechtspositionele maatregelen.