

Vergaderjaar 2018–2019

28 844

Integriteitsbeleid openbaar bestuur en politie

Nr. 166

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 januari 2019

Op 11 september jl. vond het dertigledendebat plaats over het bericht dat een rechercheur lekte naar criminelen (Handelingen II 2017/18, nr. 107, item 23). Daarbij heb ik toegezegd uw Kamer te informeren over de wijze waarop binnen de politie het proces van onderzoek en strafoplegging naar (vermeend) plichtsverzuim door ambtenaren van politie is georganiseerd. In deze brief zal ik hier op ingaan. In de bijlage bij deze brief heb ik de procedure van de interne onderzoeken in een infographic weergegeven¹.

Integriteit

Bewustwording, zelfreflectie en het continu doorontwikkelen van het vakmanschap zijn essentiële elementen om de integriteit binnen de politieorganisatie te waarborgen. Hierbij is het belangrijk dat niet alleen de individuele ambtenaar van politie, maar ook de organisatie als geheel leert van de incidenten die plaatsvinden. Dit wordt onder andere gedaan door voorlichting te geven aan collega's over wat er van incidenten geleerd is. Om het bereik van een dergelijk leereffect te vergroten loopt de politie momenteel na op welke wijze individuele zaken gebruikt kunnen worden ter lering van alle medewerkers. De politie wil dit in 2019 invoeren.

Naast het leren van incidenten zet de politie ook in op het voorkomen van incidenten. Recent heeft de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (hierna: VIK) een Toolkit Preventie geïntroduceerd met daarin verschillende middelen die helpen bij het met elkaar praten over, en leren van, dilemma's, integriteitsrisico's en best practices in het dagelijks werk. In de toolkit zitten onder andere filmpjes, waarin een dilemma wordt geschetst en themabladen (bijvoorbeeld: gedrag in vrije tijd en gebruik van social media). In de themabladen staat in één A4 kort aangegeven wat de belangrijkste kaders zijn die gelden, een aantal dilemma's uit de praktijk en hulpvragen die gebruikt kunnen worden om met elkaar, leidingge-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

venden en medewerkers, hierover in gesprek te gaan. Voorts heeft VIK recent een theatervoorstelling genaamd RAUW ontwikkeld, waarin veel integriteitsdilemma's zijn opgenomen. De voorstelling wordt begeleid met dialoogsessies en heeft eveneens tot doel het bewustzijn te vergroten en met het eigen team in gesprek te gaan.

Onderstaand ga ik verder in op de wijze waarop binnen de politie het proces van onderzoek en strafoplegging naar (vermeend) plichtsverzuim door ambtenaren van politie is georganiseerd.

Veiligheid, Integriteit en Klachten

Binnen de politie heeft iedere eenheid, het Politiedienstencentrum en de Ondersteunende dienst politieacademie een afdeling VIK. De afdelingen VIK zijn met diverse taken belast, waaronder het uitvoeren van het betrouwbaarheids- en geschiktheidsonderzoek, klachtenonderzoeken en interne onderzoeken. Het onderzoek moet onbevooroordeeld en met professionele distantie plaatsvinden. Onder interne onderzoeken worden oriënterende onderzoeken, disciplinaire onderzoeken en strafrechtelijke onderzoeken naar ambtenaren van politie verstaan. Een onderzoek kan worden gevolgd door een procedure van beoordeling en strafoplegging.

Voor het uitvoeren van deze onderzoeken is door de politie een onderzoeksprotocol opgesteld. In dit protocol zijn alle waarborgen voor objectief, eerlijk en deugdelijk onderzoek vastgelegd, conform de huidige wet- en regelgeving. De rechten en plichten van zowel onderzoekers als onderzochten zijn hierin vastgelegd.

Daarnaast is er een afdeling VIK bij de Staf Korpsleiding. Deze afdeling is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van kaderstellend beleid met betrekking tot onder andere het uitvoeren van de interne onderzoeken. Verder monitort deze afdeling de uitvoering van het beleid.

Oriënterende en disciplinaire onderzoeken

Naar aanleiding van een melding/signaal van bijvoorbeeld burgers, collega's of leidinggevenden of naar aanleiding van een strafrechtelijk onderzoek kan een vermoeden van plichtsverzuim door een ambtenaar van politie rijzen. Plichtsverzuim is een breed begrip en betreft het niet nakomen van opgelegde verplichtingen, 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.

Het bevoegd gezag (ingegeven vanuit de wet zijn dit de korpschef of een gemandateerd leidinggevende, zoals de politiechef of directeur) moet een signaal altijd oppakken en in reactie hierop beslissen om nadere inlichtingen te verzamelen over het vermoedelijke plichtsverzuim door een onderzoek in te stellen. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen oriënterend onderzoek en disciplinair onderzoek. Een oriënterend onderzoek wordt gestart wanneer het signaal over (de betrokkenheid van) de ambtenaar van politie (nog) weinig concreet is. Het oriënterend onderzoek moet duidelijk maken of een disciplinair onderzoek moet worden gestart.

Wanneer de signalen over een door een ambtenaar van politie mogelijk gepleegd plichtsverzuim wel voldoende concreet zijn, moet een disciplinair onderzoek gestart worden. Met een disciplinair onderzoek beoogt het bevoegd gezag gegevens te verzamelen die moeten uitwijzen of inderdaad plichtsverzuim heeft plaatsgevonden, of dit de betrokken ambtenaar verweten kan worden en onder welke omstandigheden het feit

zich heeft afgespeeld. Het disciplinair onderzoek betreft een politie-interne aangelegenheid en vindt plaats in opdracht en onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag.²

Informeren medewerkers

Als een disciplinair onderzoek wordt ingesteld, wordt de persoon op wie het onderzoek zich richt hierover geïnformeerd met een aanzeggingsbrief. In deze brief wordt de ambtenaar van politie op de hoogte gesteld van het disciplinaire onderzoek en ontvangt hij een omschrijving van het vermoedelijke plichtsverzuim. Ook wordt de ambtenaar gewezen op de mogelijkheid zich te laten bijstaan door een belangenbehartiger of raadsman.

Voorafgaand aan het hoorgesprek – in het kader van het disciplinair onderzoek – vindt een intakegesprek plaats waarin de ambtenaar van politie wordt geïnformeerd over het verloop van de procedure. Beide gesprekken worden door de VIK onderzoeker gevoerd. Daarnaast krijgt de betrokken ambtenaar voor het afronden van het disciplinaire onderzoek in het kader van hoor en wederhoor de gelegenheid om tijdens een persoonlijk gesprek aan te geven of hij meent dat er nog specifieke onderzoeksactiviteiten zouden moeten plaatsvinden.

Voor betrokken ambtenaren – de onderzochte, maar ook eventuele getuigen – zijn papieren en digitale brochures beschikbaar waarin hun rechten en plichten binnen het disciplinaire traject worden uitgelegd. Deze brochures zijn er ook voor het strafrechtelijke traject.

Strafrechtelijk onderzoeken

Naar aanleiding van een aangifte, signaal (bijvoorbeeld uit een oriënterend of disciplinair onderzoek) of naar aanleiding van een al lopend strafrechtelijk onderzoek kan een strafrechtelijk onderzoek worden gestart naar een ambtenaar van politie. Het strafrechtelijk onderzoek heeft het doel om vast te stellen of er sprake is van een strafbaar feit en de omstandigheden van het strafbaar feit. De beslissing om een strafrechtelijk onderzoek te starten is aan een officier van justitie.³

Het strafrechtelijk onderzoek staat onder leiding van de officier van justitie. In het Wetboek van Strafvordering is bepaald welke bevoegdheden de officier van justitie heeft. Het strafrechtelijk onderzoek naar ambtenaren van politie wordt uitgevoerd door de rijksrecherche of door een afdeling VIK. Conform de Aanwijzing taken en inzet rijksrecherche wordt in de gevallen waarin het (onafhankelijk) onderzoeksbelang het toelaat, door de rijksrecherche gestreefd naar samenwerking met andere opsporingsinstanties of met het interne onderzoeksbureau van een opsporingsinstantie. Als het onderzoek zich richt tot een ambtenaar van politie zal in een dergelijk geval de samenwerking met een afdeling VIK worden opgezocht. Deze onderzoeken worden onder de verantwoordelijkheid van de rijksrecherche uitgevoerd, om de onpartijdigheid van het onderzoek te kunnen waarborgen. Welke onderzoeken door de rijksre-

² Vermeend plichtsverzuim wordt onderzocht in opdracht van het bevoegd gezag door (in beginsel) de afdeling VIK van de eenheid waar het vermeende plichtsverzuim heeft plaatsgevonden. Indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven, kan het bevoegd gezag bepalen dat het onderzoek uitgevoerd wordt bij de afdeling VIK van een andere eenheid.

³ Een groot aantal van de door de afdelingen VIK ingestelde strafrechtelijke onderzoeken worden ingesteld naar aanleiding van aangiften die zien op (vermeende) overschrijding van bevoegdheidsgrenzen. Met een aangifte, waarvan het opnemen niet geweigerd kan worden, wordt door een aangever een ambtshandeling van ambtenaar van politie onder de beoordelingsfeer van het strafrecht gebracht.

cherche zelf en welke in samenwerking met andere opsporingsinstanties worden uitgevoerd, wordt bepaald door de Coördinatiecommissie Rijksrecherche.⁴

Aan de hand van de bevindingen in het strafrechtelijke onderzoek en eventuele andere feiten en omstandigheden neemt de officier van justitie de beslissing of de verdachte voor de strafrechter dient te verschijnen of het onderzoek op andere wijze af te doen, bijvoorbeeld door middel van een transactie. Eén van deze feiten en omstandigheden kan een disciplinaire straf zijn die al door het bevoegd gezag van de ambtenaar van politie is opgelegd. Aangezien het strafrechtelijk onderzoek los staat van het disciplinaire onderzoek, heeft de korpschef als werkgever geen zeggenschap bij de afdoening en vice versa.

Feitenonderzoek (wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar)

Volledigheidshalve wijs ik u erop dat in het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar een nieuw kader binnen het strafrecht wordt geïntroduceerd.⁵ Binnen dit kader kan op vordering en onder leiding van de officier van justitie een feitenonderzoek worden gedaan naar geweldgebruik door een ambtenaar van politie (en opsporingsambtenaren werkzaam bij andere organisaties). Het onderzoek is erop gericht te beoordelen of het geweld heeft plaatsgevonden conform de geweldsinstructie en is daarmee – anders dan een regulier strafrechtelijk onderzoek – niet gericht op de vraag of een strafbaar feit is gepleegd. Binnen dit onderzoek wordt de betrokken ambtenaar niet aangemerkt als verdachte. Tegelijkertijd kunnen wel een aantal belangrijke onderzoeksbevoegdheden worden uitgeoefend. Op grond van de resultaten van het onderzoek neemt de officier van justitie een vervolgbeslissing. Deze kan – wanneer het onderzoek aanleiding geeft aan te nemen dat de geweldsinstructie niet is nageleefd of hieromtrent twijfel bestaat – inhouden dat een regulier strafrechtelijk onderzoek wordt ingesteld naar de betrokken ambtenaar.

Afdoening

Disciplinair proces

Na afronding van het disciplinaire onderzoek brengt de afdeling VIK een onderzoeksrapport uit aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag (de korpschef of gemandateerd leidinggevende) beslist of de feiten uit het onderzoek voldoende vaststaan, of deze plichtsverzuim opleveren en of het plichtsverzuim aan betrokkene is toe te rekenen. Is dit het geval, dan kan het bevoegd gezag een disciplinaire straf opleggen.⁶

Om uniformiteit over de op te leggen straf binnen de politie te waarborgen is door de korpschef een landelijk strafmaatoverleg (SMO) ingesteld. Dit overleg bestaat uit HRM juristen, die een onbevooroordeelde positie vervullen doordat zij niet eerder een rol hebben gehad in de desbetreffende zaak. Het SMO adviseert over de passendheid van de voorgestelde disciplinaire straf op basis van onder meer interne jurisprudentie.

⁴ Op 16 januari 2001 ingesteld krachtens het besluit van het College van procureurs-generaal (Stcr. 2002, 84).

⁵ Kamerstuk 34 641, nr. 2.

⁶ Het Besluit algemene rechtspositie politie kent een limitatieve opsomming van straffen die kunnen worden opgelegd.

Wanneer de ambtenaar van politie het niet eens is met het besluit tot strafoplegging kan hij bezwaar maken. Het bezwaar wordt voorgelegd aan een Bezwaar Adviescommissie (BAC).⁷ Deze BAC heeft een onafhankelijke externe voorzitter, die niet werkzaam is bij de politieorganisatie, en hoort de ambtenaar van politie in het bijzijn van een vertegenwoordiger van het bevoegd gezag. De BAC brengt vervolgens advies uit aan het bevoegd gezag.

Indien de ambtenaar van politie het niet eens is met het besluit op bezwaar kan hij beroep instellen bij de bestuursrechter en eventueel daarna hoger beroep instellen bij de Centrale Raad van Beroep.

Naast de mogelijkheid om een disciplinaire straf op te leggen, kan het bevoegd gezag ook andere personeelsinstrumenten inzetten (in plaats van of in aanvulling op de disciplinaire straf). Dit kunnen bijvoorbeeld zijn een functioneringstraject, een cursus, een leiderschapsgesprek of de afspraak om voorlichting te geven aan collega's over wat de ambtenaar heeft geleerd van het incident.

Strafrechtelijk proces

Wanneer de officier van justitie heeft besloten de betrokken ambtenaar van politie te vervolgen voor een strafbaar feit, beoordeelt de strafrechter of het strafbare feit kan worden bewezen en of de verdachte al dan niet een straf opgelegd moet krijgen. De rechter neemt hierbij alle omstandigheden van het geval mee – waaronder de eventuele disciplinaire straf die door het bevoegd aan de ambtenaar is opgelegd. Veroordeelden die het niet eens zijn met de uitspraak van de strafrechter kunnen hiertegen in hoger beroep gaan.

Strafrechtelijk regime naast het disciplinaire regime

Het huidige strafrechtelijke en het disciplinaire regime zijn twee verschillende trajecten, waarbij sprake is van ander gezag (OM of het bevoegd gezag), andere status (verdachte/getuige of ambtenaar), andere weging/beoordelingskader (wettig en overtuigend bewijs of plichtsverzuim voldoende aannemelijk) én ander rechtsgevolg (strafrechtelijke veroordeling of disciplinaire straf). Voor de betrokken ambtenaar van politie wordt dit onderscheid door het bevoegd gezag in alle mondelinge en schriftelijke uitingen steeds kenbaar gemaakt en zo nodig toegelicht.

De in het disciplinaire traject afgelegde verklaringen worden niet als bewijsmiddel gebruikt in het strafrechtelijk onderzoek, aangezien de ambtenaar van politie als verdachte niet mee hoeft te werken aan zijn of haar eigen veroordeling (Saunders-arrest⁸). Het recht op een eerlijk proces vind ik van groot belang. Ik heb in dit kader dan ook met korpschef nog expliciet de professionele distantie van de onderzoeker besproken die het strafrechtelijke onderzoek uitvoert naar de politiemedewerker. De lijn die wij samen trekken is helder: de onderzoeker die betrokken is bij het disciplinaire onderzoek is niet ook betrokken bij een eventueel daarop volgend strafrechtelijk onderzoek.

In vaste jurisprudentie van de Centrale Raad van Beroep is geoordeeld dat iedere overheidswerkgever – dus ook de korpschef – in het kader van een disciplinair onderzoek zelfstandig de feiten moet onderzoeken die tot het

⁷ De korpschef heeft in het Reglement behandeling bezwaarschriften politie 2015 (Staatscourant 5 oktober 2015, nr. 33372) bepaald dat over bezwaren tegen besluiten tot disciplinaire strafoplegging wordt geadviseerd door een Bezwaar Adviescommissie.

⁸ EHRM 17 december 1996, ECLI:NL:XX:1996:ZB6862.

treffen van een disciplinaire straf aanleiding kunnen geven. Daarbij kan volgens deze jurisprudentie onder omstandigheden gebruik worden gemaakt van het strafrechtelijk dossier, maar is er geen sprake van een verplichting om de beschikbaarheid van het strafrechtelijk dossier af te wachten. Er zijn situaties waarin een disciplinaire afdoening pas kan plaatsvinden als het strafrechtelijk onderzoek (grotendeels) is afgerond, bijvoorbeeld om belemmering van de rechtsgang en doorkruising van dit onderzoek te voorkomen. Omdat het strafrechtelijk onderzoek onder leiding van de officier van justitie staat, is het aan het OM te beslissen of en op welk moment het strafrechtelijk dossier aan het bevoegd gezag – op diens verzoek op grond van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens – ter beschikking wordt gesteld.

Hoewel één en dezelfde gedraging van een ambtenaar van politie zowel strafrechtelijk als disciplinair onderzocht, beoordeeld en bestraft kan worden, staan het strafrechtelijke en disciplinaire regime los van elkaar. Transparant en duidelijk communiceren naar de betrokken ambtenaar door zowel het openbaar ministerie als de politie is hierbij essentieel om onduidelijkheden te voorkomen.

Afrondend

Samenvattend zijn er verschillende onderzoeken naar ambtenaren van politie mogelijk, ofwel vallend onder het disciplinaire regime ofwel vallend onder het strafrechtelijk regime:

- Disciplinair: het oriënterend onderzoek en het disciplinaire onderzoek (beide onder leiding van het bevoegd gezag, i.c. de korpschef of gemandateerd leidinggevende); en
- Strafrechtelijk: het strafrechtelijk onderzoek en het in het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar genoemde feitenonderzoek (onder leiding van de officier van justitie).

Zoals eerder beschreven zijn het huidige strafrechtelijke en het disciplinaire regime twee verschillende trajecten, waarbij sprake is van ander gezag, andere status, andere weging/beoordelingskader én ander rechtsgevolg. Met het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar wijzigt er niets in de uitvoering en afhandeling van de onderzoeken in het disciplinaire regime. Het betreft een nieuw feitenonderzoek binnen het strafrechtelijke regime.

Wanneer een ambtenaar van politie mogelijk plichtsverzuim heeft gepleegd of wordt verdacht van een strafbaar feit brengt dit veel onzekerheid met zich mee. Het is dan ook belangrijk dat zowel het disciplinaire regime onder de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag als het strafrechtelijke regime bij het openbaar ministerie helder en transparant zijn. De politie is eerder al zelf een interne review gestart naar de wijze van afdoeningen, om te bezien waar het werkproces verbeterd kan worden. Daarnaast heeft de politie de afgelopen twee jaar een onderzoek laten verrichten naar de aard en omvang van het fenomeen lekken in de jaren 2015 en 2016 en de motieven en drijfveren van politieambtenaren om informatie te lekken. Het rapport wordt begin februari gepubliceerd en aan uw Kamer aangeboden. De politie blijft zodoende kritisch naar zichzelf en haar werkprocessen kijken en past deze, indien nodig, aan.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus