



Kwaliteit interne onderzoeken

**Review en
vooruitblik**

mr. M.R.B. Mos

Definitief

29 oktober 2020

© Politie, all rights reserved.

Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, op geautomatiseerde wijze opgeslagen of openbaar gemaakt in enige vorm of op enigerlei wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Politie.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Inleiding.....	6
Achtergrond	6
Aanleiding review interne onderzoeken	6
Review interne onderzoeken.....	6
Vooruitblik	7
1. Onderzoeksopzet	8
1.1. Vraagstelling.....	8
1.2. Deelonderzoeken.....	8
1.3. Projectorganisatie	9
2. Definiëring	10
2.1. Vormen van intern onderzoek.....	10
2.2. Doel van intern onderzoek	10
3. Protocollering en overige afspraken.....	11
3.1. Algemeen	11
3.2. Inhoud.....	11
3.2.1. Onderzoeksopdracht	11
3.2.2. Doorlooptijden	11
3.2.3. Dossievorming	11
3.3. Proces	12
3.3.1. Processtappen van het onderzoek (start, verloop en afronding)	12
3.3.2. Inzet middelen en raadplegen informatie	12
3.3.3. Positie betrokkene en omgeving	12
3.3.4. Communicatie	12
3.3.5. Leren	13
3.4. Organisatie	13
3.4.1. Inrichting.....	13
3.4.2. Actoren in het proces	13
3.4.3. Kwaliteit, registratie en monitoring.....	14
4. Kwaliteit inhoud	15
4.1. Onderzoeksopdracht	15
4.2. Doorlooptijden	15
4.3. Dossievorming.....	15
5. Kwaliteit proces	16
5.1. Algemeen	16
5.2. Processtappen van het onderzoek	16
5.2.1. Start van het onderzoek	16
5.2.2. Verloop van het onderzoek	16
5.2.3. Afronding van het onderzoek.....	16
5.3. Inzet middelen en raadplegen informatie.....	17
5.4. Positie betrokkene en omgeving.....	17
5.4.1. Algemeen	17
5.4.2. Bejegening	17
5.4.3. Zorg.....	17
5.4.4. Rechten.....	17
5.5. Communicatie.....	17
5.6. Leren	18
6. Kwaliteit organisatie.....	19

6.1.	Inrichting	19
6.2.	Actoren in het proces	19
6.2.1.	VIK onderzoekers	19
6.2.2.	Leidinggevenden	20
6.2.3.	Eenheidsleiding	21
6.2.4.	Medewerkers	21
6.3.	Kwaliteit, registratie en monitoring	21
7.	Verhouding disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken	22
7.1.	Algemeen	22
7.2.	Protocollering en overige afspraken	22
7.2.1.	Samenloop	22
7.2.2.	Onderzoekers	22
7.2.3.	Gebruik politiegegevens t.b.v. disciplinaire bestraffing	22
7.2.4.	Melden aan het Openbaar Ministerie	22
7.2.5.	Registratie	23
7.3.	Praktijk	23
7.3.1.	Keuze type onderzoek	23
7.3.2.	Informatie	23
7.3.3.	Relatie met het OM	23
8.	Internationale vergelijking	24
8.1.	Vooraf	24
8.2.	Onderzoek naar klachten en disciplinair onderzoek	24
8.3.	Disciplinair en strafrechtelijk onderzoek	24
8.4.	Onafhankelijkheid	24
8.5.	Wetgeving en standaardisatie	25
8.6.	Thematische indeling	25
8.7.	Kwaliteitsborging	25
8.8.	Kwaliteit onderzoek	26
8.9.	Lerende organisatie	26
9.	Conclusie en aanbevelingen	27
9.1.	Vooraf	27
9.2.	Inhoud	27
	Onderzoeksopdracht	27
	Doorlooptijden	27
	Dossievorming en registratie	27
9.3.	Proces	27
	Start onderzoek	27
	Verloop onderzoek	27
	Inzet middelen en raadplegen informatie	27
	Betrokkene en omgeving	27
	Leren	28
9.4.	Organisatie	28
9.5.	Protocollen en overige afspraken	28
9.6.	Samenloop met strafrechtelijke onderzoeken	28
9.7.	Internationale vergelijking	28
9.8.	Aanbevelingen	29
Bijlage 1:	Managementsamenvatting	31
	Achtergrond	31
	Scope review interne onderzoeken	31
	Conclusies	31
	Inhoud	31
	Proces	31
	Organisatie	32
	Protocollen en overige afspraken	32

Samenloop met strafrechtelijke onderzoeken.....	32
Internationale vergelijking.....	32
Aanbevelingen	32

Inleiding

Achtergrond

Integriteit is één van de vier kernwaarden van de politie. Het integriteitsbeleid richt zich op het bevorderen van gewenst gedrag en het voorkomen, stoppen en waar nodig bestraffen van plichtsverzuim. Interne onderzoeken naar mogelijk plichtsverzuim en eventueel strafbaar handelen maken onderdeel uit van dit integriteitsbeleid. Deze onderzoeken moeten van hoge kwaliteit zijn. Zij vormen immers de feitelijke basis voor repressieve interventies en leveren input voor preventie. Het feit dat interne onderzoeken een grote impact hebben op medewerkers en hun omgeving maakt dat de organisatie bij ieder onderzoek zorgvuldig tewerk moet gaan, oog moet hebben voor kwaliteit en zorg voor de betrokken medewerker en omgeving. Tenslotte draagt het zorgvuldig omgaan met integriteitskwesaties bij aan het vertrouwen van de samenleving in de politie.

Aanleiding review interne onderzoeken

Ruim zeven jaar geleden, bij de start van de nationale politie, zijn ook de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (hierna: VIK) gevormd. Binnen deze afdelingen zijn de processen screening, interne onderzoeken, preventie, klachten en integrale beveiliging verenigd. Het proces interne onderzoeken is een proces waarmee de politieorganisatie veel ervaring heeft. Voor 2013 werden interne onderzoeken door Bureaus Interne Zaken/ Bureaus Interne Onderzoeken uitgevoerd. Binnen de afdelingen VIK zijn zo'n 130 interne onderzoekers en coördinatoren interne onderzoekers werkzaam. Na zeven jaar is het tijd om te onderzoeken of het proces interne onderzoeken functioneert zoals gewenst, of de inrichting nog volstaat voor de taakstelling van de VIK's en hoe de kwaliteit eventueel verbeterd kan worden. Bovendien is de afgelopen jaren geconstateerd dat zeer complexe en tijdrovende onderzoeken meer dan gemiddeld een beroep doen op onderzoeksvaardigheden en vaardigheden t.a.v. dossiervorming van onderzoekers. Ook organisatorisch vraagt het veel van de politie om de juiste kwaliteit op het juiste moment inzetbaar te krijgen in dergelijke complexe onderzoeken. Daarnaast zijn door de bonden en vanuit de Tweede Kamer vragen gesteld over de kwaliteit van dit proces. Door Kamerlid Van Dam is in de notitie 'Onveilig buiten? Veilig binnen'¹ gepleit voor een onderzoek naar de kwaliteit van interne onderzoeken door de politie waarbij hij niet alleen aandacht vraagt voor de inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeken zelf maar ook voor de manier waarop de werkgever omgaat met medewerkers die betrokken raken in een disciplinair onderzoek. In een reactie op deze notitie heeft de Minister van Justitie en Veiligheid aan de Tweede Kamer gemeld² dat de korpschef opdracht heeft gegeven tot het evalueren van het proces rondom interne onderzoeken.

Hoewel het aantal interne onderzoeken stabiel is over de afgelopen jaren, zijn er wel veel ontwikkelingen in de aard van de onderzoeken. Politiegegevens zijn in toenemende mate beschikbaar en toegankelijk. Dit is essentieel voor het goed uitvoeren van het politievak, maar brengt ook risico's met zich mee v.w.b. het (onbewust) lekken en verschillende vormen van corruptie. Tenslotte wordt door de stelselherziening geweld het takenpakket van afdelingen VIK uitgebreid met het feitenonderzoek rondom geweldstoepassing. Dit alles maakt het daarom ook van belang te bezien of de huidige inrichting van afdelingen VIK volstaat voor de vragen die op hen afkomen. Daarom wordt naast teruggeblikt ook vooral vooruit gekeken in deze review.

Review interne onderzoeken

Onderliggend onderzoek richt zich primair op de kwaliteit van disciplinaire onderzoeken binnen de gehele politieorganisatie en daarmee ook naar de kwaliteit van de zorg die de werkgever betracht tijdens disciplinaire onderzoeken. In de review zal ook aandacht worden besteed aan de relatie tussen disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken, omdat deze in praktijk elkaar kunnen raken. Strafrechtelijke onderzoeken naar politiemedewerkers worden immers voor een deel door medewerkers VIK uitgevoerd, de afdeling die ook belast is met disciplinaire onderzoeken. Regelmatig lopen disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken parallel. In dit onderzoek is daarvoor ook aandacht.

Hoewel het onderzoek primair gericht is op het proces interne onderzoeken, is dit proces niet los te bezien van de keten waarin diverse actoren (bevoegd gezag, HR, lijn) een bijdrage leveren. Bevindingen t.a.v. de keten die naar voren zijn gekomen in het onderzoek, worden wanneer relevant, benoemd in dit rapport. Het onderzoek heeft zich echter niet uitgestrekt tot de gehele keten, gezien de onderzoeksopdracht. Tenslotte is van belang te benoemen dat het onderzoek vooral vanuit een concern-perspectief kijkt naar het onderzoeksproces. Dit houdt in dat bovenal wordt

¹<https://d2vry01uvf8h31.cloudfront.net/CDA/Actueel/Nieuws/Onveilig%20buiten%20veilig%20binnen%21.pdf>

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/04/tk-reactie-notitie-van-dam-onveilig-buiten-veilig-binnen>

gelet op eenduidigheid, proportionaliteit en subsidiariteit in het gehele proces. Waar de eenheden dus onderling zijn vergeleken, heeft dit vooral tot doel om te letten op rechtsgelijkheid voor betrokkenen in het disciplinaire traject. Het zegt dus niet direct iets over de kwaliteit van onderzoeken binnen een betreffende eenheid.

Vooruitblik

Het hierboven geschetste beeld geeft aan dat het belangrijk is om de aanpak van normschendingen binnen de politie in een breder perspectief te beoordelen dan alleen een review op de kwaliteit van interne onderzoeken. Het is noodzakelijk om vooruit te kijken en te beoordelen wat nodig is binnen de politie. Het werk van VIK maakt immers deel uit van een brede integriteitsaanpak met diverse actoren (o.a. eenheidschefs, leidinggevenden, HR en de Politieacademie). Daarnaast is het ook van belang om in het oog te houden wat nodig is voor een goede samenwerking met partners als het OM, de douane en FIOD, AIVD en de Rijksrecherche.

1. Onderzoeksopzet

1.1. Vraagstelling

De onderzoeksopdracht die ten grondslag ligt aan deze review is de volgende;

Onderzoek de huidige en de gewenste kwaliteit van interne onderzoeken binnen de politie. Betrek hierbij ook de omgang met betrokkene en diens omgeving gedurende het onderzoek;

Maak inzichtelijk welke belemmeringen mogelijk van invloed zijn op de kwaliteitsverbetering, de omgang met betrokkene en diens omgeving gedurende het onderzoek;

Maak inzichtelijk welke verbeteringen, inhoudelijk en organisatorisch, mogelijk en nodig zijn om de gewenste kwaliteit te bereiken.

Maak de huidige en gewenste inhoudelijke en organisatorische relatie inzichtelijk tussen interne onderzoeken en strafrechtelijke onderzoeken;

Maak inzichtelijk wat nodig is om de kwaliteit van de interne onderzoeken en de omgang met betrokkene en diens omgeving gedurende het onderzoek te optimaliseren als er ook sprake is van een strafrechtelijk verdenking;

Maak inzichtelijk wat wenselijk is in aard en karakter van onderzoek als er sprake is van een vermoeden van plichtsverzuim en een strafrechtelijke verdenking.

Qua indeling in het rapport is gebruik gemaakt van de elementen inhoud, proces en organisatie. Ten aanzien van deze drie elementen is ook onderzocht wat hierover is geprotocolleerd of welke overige afspraken zijn gemaakt.

Bij *inhoud* wordt ingegaan op elementen als de onderzoeksopdracht, de aanzeggingsbrief, dossiervorming, registratie en doorlooptijden.

Bij *proces* wordt ingegaan op de wijze waarop het onderzoek verloopt. Het gaat dan om o.a. de verschillende processtappen in het onderzoek, zorg voor en rechten van de betrokkene en de lessen die getrokken (kunnen) worden uit het onderzoek.

Bij *organisatie* wordt ingegaan op de organisatorische inrichting en de verschillende actoren in het proces.

1.2. Deelonderzoeken

Het onderzoek bestaat uit verschillende deelonderzoeken³:

1. *Procesaudit*. Dit onderzoek richt zich op het beoordelen van de kwaliteit van het onderzoekproces door middel van een audit. De audit is gericht op een aantal 'harde', kwantificeerbare indicatoren, zoals registratie, doorlooptijden, onderdelen van het dossier, beschrijving van de werkwijze, etc.;
2. *Dossieronderzoek*. Dit onderzoek wordt uitgevoerd door de Politieacademie. Aan de hand van een steekproef in dossiers uit 2018 en 2019 worden diverse elementen uit het onderzoek beoordeeld. Het gaat hierbij om de onderzoeksopdracht, gespreksverslagen, verslagen van andere onderzoeksactiviteiten, onderzoeksrapport, voorgenomen en definitieve besluit (dit om informatie te verkrijgen over de kwaliteit van het onderliggende onderzoeksrapport). Waar nodig wordt verdiepend onderzoek gedaan in een selectie van de onderzochte dossiers op het onderzoeksproces en de afwegingen die gemaakt zijn;
3. *Stakeholdersonderzoek*. Dit betreffen interviews met stakeholders (Officieren van Justitie, Advocaat-Generaal, advocaten, juristen van vakbonden, teamchefs VIK, onderzoekers VIK, teamchefs en sectorhoofden in de eenheden, eenheidschefs, medewerkers en ex-medewerkers die betrokken zijn geweest in disciplinaire onderzoeken, een HR jurist, leden OR, politie ombudsfunctionaris medewerkers).

³ De geplande peer review heeft vanwege Covid-19 geen doorgang kunnen vinden.

4. *Internationale vergelijking*. Er is onderzoek gedaan naar het onderzoek naar mogelijk plichtsverzuim in enkele vergelijkbare landen. Dit om inzicht te krijgen in de gewenste kwaliteit en de mogelijke organisatorische inrichting die daarbij kan horen;
5. Tenslotte wordt gebruik gemaakt van aanbevelingen en inzichten uit eerdere onderzoeken.

1.3. Projectorganisatie

Opdrachtgever:	Directeur Korpsstaf Erik de Vries
Opdrachtnemer:	Hoofd Operaties Monique Mos
Onderzoekers:	Concernaudit (Procesaudit): Politieacademie (Dossieronderzoek inclusief interviews met stakeholders): Guus Meershoek, Nanette Slagmolen, Annika Smit Internationale vergelijking (Student-stagiaires): Charlotte Boin en Jill van der Waal Stakeholdersonderzoek (sluitstuk onderzoek): Monique Mos

2. Definiëring

2.1. Vormen van intern onderzoek

Onder interne onderzoeken vallen alle vormen van onderzoek naar gedragingen van politiemedewerkers. Interne onderzoeken kunnen zowel disciplinair als strafrechtelijk van aard zijn. Sommige gedragingen kunnen zowel een strafrechtelijk als een tuchtrechtelijk verwijt opleveren. Disciplinair onderzoek (onderzoek in disciplinaire zaken) vindt plaats onder gezag van en in opdracht van de werkgever (bevoegd gezag). Strafrechtelijk onderzoek wordt uitgevoerd onder gezag van het Openbaar Ministerie.

Onder onderzoek in disciplinaire zaken vallen zowel oriënterende onderzoeken als disciplinaire onderzoeken. In het Protocol: Onderzoek in disciplinaire zaken dat in 2018 is vastgesteld staat het verschil als volgt omschreven:

- Oriënterend onderzoek: een onderzoek – in beginsel beperkt in aard en omvang – dat tot doel heeft inzicht te verkrijgen in het feitencomplex en/ of de mogelijke rol hierin van een of meer medewerkers of andere personen teneinde vast te stellen of al dan niet sprake is van een redelijk vermoeden van plichtsverzuim;
- Disciplinair onderzoek: een onderzoek met een gerichte opdracht, waarbij gegevens worden verzameld en vastgelegd met het oog op de vraag of op basis van relevante feiten en omstandigheden sprake is van door betrokkene gepleegd plichtsverzuim. Het onderzoek vindt plaats als er een redelijk vermoeden is van plichtsverzuim. Een disciplinair onderzoek hoeft niet altijd te worden voorafgegaan door een oriënterend onderzoek.

Disciplinaire maatregelen die zijn opgelegd zonder VIK onderzoek zijn niet meegenomen in deze review. Dit betreft zogenaamde lijnonderzoeken.

2.2. Doel van intern onderzoek

Het intern onderzoek maakt onderdeel uit van het totale integriteitsbeleid (conform art. 4 Ambtenarenwet). Het onderzoek is een uitvloeisel van art. 3:2 Awb waarin bepaald is dat het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis vergaart omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Zoals hierboven benoemd richt het onderzoek zich op een vermoeden van plichtsverzuim. Plichtsverzuim staat gedefinieerd als: *het niet nakomen van de aan de ambtenaar opgelegde verplichtingen, het overtreden van een voorschrift of het doen of nalaten van iets wat een ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen* (art. 76 Barp).

In het Protocol staat als doel van het intern onderzoek benoemd (p. 1) dat meldingen van mogelijk plichtsverzuim zorgvuldig en zo spoedig mogelijk moeten worden behandeld en onderzocht. Verder staat (p. 4) dat het onderzoek in disciplinaire zaken zich richt op het verzamelen van alle relevante feiten en omstandigheden naar aanleiding van het mogelijke plichtsverzuim. Hiermee wordt aangesloten bij de bewoordingen uit art 3:2 Awb.

In de literatuur worden naast deze individuele verantwoording (onderzoek naar mogelijk plichtsverzuim door individuele politieambtenaren)⁴ ook publieke verantwoording (het als organisatie verantwoording afleggen over toegepaste bevoegdheden, aanwending van publieke middelen en gebruik van informatie), het leren van gemaakte fouten⁵ en bijdragen aan structurele verbeteringen binnen de organisatie⁶ benoemd als doelen van het intern onderzoek.

In het deelonderzoek van de Politieacademie⁷ wordt het disciplinair onderzoek genoemd als één van de pijlers van het integriteitsbeleid waarbij naast de focus op de individuele verantwoording ook aandacht moet zijn voor de cultuur op de werkvloer (context en organisatie) (p. 14).

⁴ Torrible, C. (2018). Reconceptualising the police complaints process as a site of contested legitimacy claims, *Policing and Society*, 28 (4), 464-479.

⁵ Seneviratne, M. (2004). Policing the Police in the United Kingdom. *Policing and Society*, 14(4), 329-347.

⁶ Porter, LE. En Prenzler, T. (2012). Police oversight in the United Kingdom: The balance of independence and collaboration. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 40, 152-171.

⁷ Politieacademie (2020). *Zorg voor politieke Integriteit. Disciplinaire onderzoeken onder de loep*. Den Haag: Boom Criminologie.

3. Protocollering en overige afspraken

3.1. Algemeen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de kwaliteitseisen en overige afspraken die m.b.t. de interne onderzoeken zijn vastgelegd. De belangrijkste bevindingen in dit hoofdstuk komen uit de procesaudit. De belangrijkste kwaliteitseisen en afspraken liggen vervat in:

- Protocol onderzoek in disciplinaire zaken uit 2018 (hierna: Protocol)
- Communicatieprotocol disciplinaire- en strafrechtelijke zaken betreffende politiemedewerkers uit 2019 (hierna: Communicatieprotocol);
- Werkproces protocol disciplinaire zaken uit 2018 (hierna: Werkproces).

Uit het deelonderzoek door de Politieacademie (p. 33) blijkt dat het Protocol in ieder geval bij alle respondenten bekend was. Zij gaven aan de richtlijnen hieruit te volgen.

Naast deze richtlijnen zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing.

3.2. Inhoud

3.2.1. Onderzoeksopdracht

Volgens het Protocol is de onderzoeksopdracht een schriftelijke opdracht van het bevoegd gezag tot het verrichten van een onderzoek in disciplinaire zaken. Niet eenduidig is wie de inhoud van deze opdracht formuleert (bevoegd gezag, HRM of VIK). Ook is niet helder vastgelegd of een onderzoeksopdracht vereist is t.a.v. het oriënterend onderzoek. In het Protocol staat wel vermeld dat voor het gebruik van onderzoeksmethoden het bevoegd gezag opdracht of toestemming moet verlenen.

3.2.2. Doorlooptijden

Er zijn geen maximale doorlooptijden voor een intern onderzoek gedefinieerd. De doorlooptijd tussen start en afronding van een onderzoek moeten volgens het Protocol 'zo kort mogelijk' worden gehouden. In het Protocol staat verder vermeld dat:

- Er in ieder geval een termijn van één week dient te zitten tussen het moment waarop de aanzeggingsbrief aan betrokkene wordt uitgereikt en het hoorgesprek met de betrokkene;
- Indien binnen een termijn van acht weken na aanzegging van het disciplinaire onderzoek aan betrokkene het onderzoek niet is afgerond, informeert VIK voor afloop van deze termijn het bevoegd gezag over de reden van de opgelopen vertraging.

3.2.3. Dossiervorming

In het Protocol staat welke informatie minimaal moet worden opgenomen in het onderzoeksrapport:

- de onderzoeksopdracht (incl. eventuele uitbreiding, aanvulling of wijziging van de onderzoeksopdracht);
- de schriftelijke aanzegging aan betrokkene alsmede overige met betrokkene gevoerde correspondentie;
- een beschrijving van gebruikte onderzoeksmethoden en de wijze van inzet;
- een weergave van de feiten en omstandigheden die betrekking hebben op het mogelijke plichtsverzuim;
- een overzicht van of verwijzing naar relevante regelgeving;
- alle door betrokkene en anderen in het kader van het disciplinaire onderzoek afgelegde verklaringen en andersoortige documenten die relevant zijn voor het onderzoek;
- de eventuele besluiten over ordemaatregelen t.a.v. betrokkene;
- bijlage(n) met de op de onderzochte feiten betrekking hebbende gegevensdragers.

Bij een disciplinair onderzoek moet altijd een dossier worden opgebouwd. Er zijn echter geen heldere kwaliteitscriteria opgenomen. Deze richtlijnen ontbreken ook t.a.v. dossiervorming bij een oriënterend onderzoek. Voor de kwaliteitscriteria voor strafrechtelijke onderzoeken door VIK geldt onverkort het Wetboek van Strafvordering.

3.3. Proces

3.3.1. Processtappen van het onderzoek (start, verloop en afronding)

De opzet van disciplinaire onderzoeken staat in hoofdlijnen beschreven in het Protocol. De processtappen in oriënterende onderzoeken zijn niet op eenzelfde wijze vastgelegd. Ditzelfde geldt voor strafrechtelijke onderzoeken.

Er bestaat geen criterium voor wanneer een onderzoek in de lijn kan worden afgedaan en wanneer een disciplinair onderzoek kan of moet worden opgestart. Volgens het Werkproces doet VIK deze eerste weging. De criteria hiervoor liggen echter niet vast. Ook is niet vastgelegd wat nodig is als de feiten al op een andere manier deugdelijk zijn vastgesteld. Er ontbreekt een omschrijving van een handelwijze of een onderzoek dan nog geëigend is of dat een verantwoordingsgesprek met betrokkene (of andere sanctie of reactie, zoals een functioneringstraject) in dat geval volstaat.

Volgens het protocol stelt het bevoegd gezag de aanzeggingsbrief op in samenspraak met VIK en de HR-jurist. Niet helder is vastgelegd wie de aanzegging doet (bevoegd gezag, direct leidinggevende of VIK). Ook is onduidelijk of bij een lijnonderzoek een aanzegging vereist is. In het Protocol staat dat het bevoegd gezag ervoor zorgt dat de aanzeggingsbrief zo spoedig mogelijk aan betrokkene wordt uitgereikt en dat ook VIK en de HR-jurist worden geïnformeerd zodra en wanneer de aanzeggingsbrief aan de betrokkene is uitgereikt.

3.3.2. Inzet middelen en raadplegen informatie

In het Protocol staat vermeld dat tijdens het oriënterende en disciplinaire onderzoek verschillende onderzoeksmethoden kunnen worden ingezet. Er staat dat het bevoegd gezag opdracht verstrekt of toestemming verleent tot in te zetten of te gebruiken methoden of middelen en ervoor waakt dat deze niet in strijd zijn met wettelijke bepalingen of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het gebruik van ingezette middelen of methoden moet in de rapportage worden verantwoord. Over het moment en de wijze waarop de onderzoeksmethoden kunnen worden ingezet liggen geen afspraken vast. Er is dus geen eenduidig beleid voor de inzet van middelen. Ditzelfde geldt voor welke middelen t.b.v. een disciplinair onderzoek mogen worden gebruikt (uitlezen telefoons etc.). Tenslotte ontbreekt een landelijke beleidslijn welke informatie geraadpleegd mag worden op welk moment en in welk traject.

3.3.3. Positie betrokkene en omgeving

In het Protocol staan de rechten en plichten van de betrokkene vermeld. Ten aanzien van de rechten staat vermeld dat betrokkene:

- recht heeft op een duidelijke beschrijving of omschrijving van het vermoedelijke plichtsverzuim dat hem verweten wordt in geval van een disciplinair onderzoek;
- zich tijdens het onderzoek kan laten bijstaan door een belangenbehartiger;
- recht heeft op een redelijke voorbereidingstijd t.b.v. zijn hoorgesprek;
- recht heeft op – desgevraagd – inzage in onderliggende documentatie of informatie, indien en voor zover andere belangen zich daartegen niet verzetten.

In het Protocol is het bieden van goede personeelszorg en informatieverstrekking aan betrokkene bij disciplinaire onderzoeken belegd bij de direct leidinggevendenden. Er is niet nader uitgewerkt wat van deze leidinggevende precies wordt verwacht gedurende de procedure van disciplinair onderzoek. Uit de audit blijkt dat er afspraken zijn t.a.v. de privacy van betrokkene in een strafrechtelijk of disciplinair onderzoek, zodat zoveel mogelijk niet herleidbaar is naar wie een onderzoek loopt. De afspraken en de AVG worden hierin nageleefd.

In het Protocol staat vermeld dat in beginsel betrokkene eerst schriftelijk op de hoogte moet worden gesteld over het feit dat een onderzoek tegen hem loopt (voordat het disciplinaire onderzoek feitelijk in gang wordt gezet). Alleen als het onderzoeksbelang zich daartegen verzet, kan de aanzegging op een later moment plaatsvinden.

Uit het stakeholdersonderzoek blijkt dat er onvoldoende afspraken zijn en duidelijkheid is over het krijgen van de stukken van een disciplinair onderzoek. Of en op welk moment een betrokkene recht heeft op de stukken in de disciplinaire procedure lijkt niet helder vastgelegd in het Protocol.

3.3.4. Communicatie

Het Communicatieprotocol geeft op hoofdlijnen aan op welke momenten en op welke wijze wordt gecommuniceerd over disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken. Het beginsel van transparantie is leidend, maar de mate van openheid wordt begrensd door onderzoeksbelangen en/of privacybelangen van betrokkene. Het korps is daarom

genoodzaakt voorafgaand aan communiceren een zorgvuldige belangenafweging te maken, de berichtgeving zorgvuldig te formuleren en het juiste moment te kiezen voor communicatie. Het Communicatieprotocol is hiertoe onvoldoende specifiek.

3.3.5. Leren

Ten aanzien van het leren van interne onderzoeken is niets geprotocolleerd. Het leren van interne onderzoeken is ook niet expliciet benoemd als doel.

3.4. Organisatie

3.4.1. Inrichting

Conform het Inrichtingsplan Nationale Politie⁸ is het kaderstellend beleid op het gebied van interne (disciplinaire en strafrechtelijke) onderzoeken alsmede de monitoring op de uitvoering ervan en de eenduidigheid in strafoplegging landelijk belegd bij VIK Korpsstaf binnen de Staf Korpsleiding. Ook het opstellen van richtlijnen t.b.v. kwaliteit van de uitvoering en gelijke behandeling zijn hier belegd. Tenslotte ligt het monitoren van de uitvoering van het beleid en daarover rapporteren aan politiechefs en de korpsleiding ook bij deze afdeling. Hierover zijn geen nadere afspraken op papier gezet.

Binnen de staf van de regionale eenheden (en sinds 2015 ook binnen het PDC) zijn afdelingen VIK ingericht die de taak hebben de politiechef te ondersteunen in de uitvoering van o.a. het beleid op interne onderzoeken. Deze afdeling verricht disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken t.a.v. politiemedewerkers van de eigen eenheid.⁹ De ondermandatering in eenheden t.a.v. disciplinaire maatregelen geeft een gevarieerd beeld. In alle eenheden gaat de politiechef over het besluit tot ontslag, maar t.a.v. overige maatregelen en straffen is er verschil in naar wie welke bevoegdheid ondergemandateerd is.

3.4.2. Actoren in het proces

De taken, bevoegd- en verantwoordelijkheden voor disciplinaire zaken zijn in het Protocol op hoofdlijnen helder beschreven. De beslissingsbevoegdheid voor zowel het starten van een disciplinair onderzoek als voor het besluit om (al dan niet) een disciplinaire straf op te leggen is belegd bij het bevoegd gezag. Voor de uitvoering van een intern onderzoek is altijd een opdracht nodig van het bevoegd gezag/ opdrachtgever, vaak een sectorhoofd. Volgens het Communicatieprotocol is ook de uiteindelijke beslissing om, in welke fase dan ook, al dan niet te communiceren, voorbehouden aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag is tevens verantwoordelijk voor de inhoud van de communicatie. De teamchef VIK, HR-jurist en de (direct) leidinggevende van de betrokkene en de afdeling Communicatie adviseren het bevoegd gezag hierin. De beschrijving van taken, verantwoordelijk- en bevoegdheden van de verschillende actoren ontbreekt in het Protocol t.a.v. oriënterende en strafrechtelijke onderzoeken. Omdat strafrechtelijke onderzoeken onder gezag van de officier van justitie plaatsvinden, volgt dit de gebruikelijke route. De officier van justitie beslist of een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Het strafrechtelijk onderzoek staat ook onder leiding van de officier van justitie. In het wetboek van strafvordering is bepaald welke bevoegdheden de officier van justitie heeft.

Volgens het Werkproces ligt in de voorfase en onderzoeksfase de regie bij VIK. In hetzelfde Werkproces wordt benadrukt dat de verantwoordelijkheid voor het al dan niet opleggen van straffen bij de leidinggevende – en uiteindelijk bij het bevoegd gezag – ligt. Bij het uitreiken van de aanzeggingsbrief staat in het Werkproces zowel de leidinggevende als het sectorhoofd benoemd. Omdat de leidinggevende verantwoordelijk is voor de personeelszorg, zou dit niet degene moeten zijn die de aanzegging doet of straffen oplegt. Volgens het Protocol is dit belegd bij het sectorhoofd/ bevoegd gezag. Onbekend is of het werkproces voldoende bekend is bij alle actoren.

Uit de audit blijkt dat de vereisten (competenties en opleidingseisen) van VIK-onderzoekers niet zijn vastgelegd. Volgens het LFNP zijn VIK-onderzoekers operationeel specialist A.

Om uniformiteit over de op te leggen maatregel binnen de politie te waarborgen is door de korpschef een landelijk strafmaatoverleg (SMO) ingesteld. Het SMO bestaat uit vijf HRM-juristen die niet eerder een rol hebben gehad in de betreffende zaak (onbevooroordeeld), een technisch voorzitter, een secretaris en de inbrenger van het voornemen tot disciplinaire strafoplegging (ook een HR-jurist). Het SMO adviseert of de voorgestelde disciplinaire straf passend en evenredig is op basis van onder meer (interne) jurisprudentie.

⁸ Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012, p. 115-116

⁹ Inrichtingsplan Nationale Politie, 2012, p. 176.

3.4.3. Kwaliteit, registratie en monitoring

Kwaliteitstoetsing op de uitvoering van interne onderzoeken is niet expliciet geregeld. In interviews i.h.k.v. de audit is aangegeven dat de coördinator interne onderzoeken, de HR-jurist en de opdrachtgever de kwaliteit van het onderzoek bewaken. Ten aanzien van doorlooptijden wordt in interviews aangegeven dat de coördinatoren interne onderzoeken deze bewaken. Zodra het dossier is overgedragen aan de HR-jurist bewaakt deze de doorlooptijd van het verdere proces van afhandeling na de onderzoeksfase. Het sectorhoofd zou volgens respondenten verantwoordelijk zijn voor het bewaken voor de totale doorlooptijd van het betreffende onderzoek.

Uit het onderzoek is onvoldoende duidelijk geworden waar de HR-jurist de eventueel opgelegde ordemaatregelen en (voorgenomen) afdoeningen in registreert.

Volgens de governance is de afdeling VIK korpsstaf verantwoordelijk voor de monitoring op de uitvoering van het beleid. In kaders en richtlijnen wordt het aspect monitoring op integriteitsonderzoeken nauwelijks geraakt. Wel staat in het Communicatieprotocol dat de werking en effectiviteit van dit Communicatieprotocol na een jaar wordt geëvalueerd. Volgens respondenten in de audit heeft dit nog niet plaatsgevonden.

4. Kwaliteit inhoud

4.1. Onderzoeksopdracht

De totstandkoming van de onderzoeksopdracht verloopt op uiteenlopende wijzen. Het gaat hierbij vooral om verschillen in wie de opdracht formuleert (Politieacademie, 2020, p. 30). Daarnaast bestaan er verschillen in de mate van concreetheid van de onderzoeksopdracht. Waar de ene opdracht heel specifiek is geformuleerd (inclusief vermelding welke onderzoeksmethoden/ middelen mogen worden toegepast), is een andere opdracht heel algemeen geformuleerd (Politieacademie, 2020, p. 31). Uit interviews in het stakeholdersonderzoek blijkt verder dat er verschillen in inzicht zijn over hoe een onderzoeksopdracht op te stellen en of voor een oriënterend onderzoek een onderzoeksopdracht nodig is.

4.2. Doorlooptijden

Uit interviews met stakeholders en het deelonderzoek door de Politieacademie (2020) volgt dat diverse stakeholders de doorlooptijd van interne onderzoeken als veel te lang ervaren en dat de duur soms niet uitlegbaar is naar de aard van het onderzoek. Onderzochte medewerkers ervaren dit als zeer belastend en onnodig zwaar. Ook advocaten maken zich hier zorgen om. Uit het onderzoek van de Politieacademie naar lekken (2019)¹⁰ bleek al dat er grote verschillen zijn in de looptijd van onderzoeken, zowel tussen als binnen de eenheden. De gemiddelde duur van een disciplinair onderzoek is 132 dagen (Politieacademie, 2020). Verklaringen die worden gegeven voor de lange doorlooptijden zijn o.a.:

- Onvoldoende onderzoekers binnen afdeling VIK (en deeltijd werkverbanden) (Politieacademie, 2020, p. 36);
- Wachten op bericht of toestemming van anderen voordat het onderzoek verder kan gaan (Politieacademie, 2020, p. 36);
- Factoren buiten VIK als wachten op afronding van strafrechtelijk onderzoek of vertraging door ziekmelding betrokkene na aanzegging of wachten op psychologisch onderzoek of op uitkomst van digitaal forensisch onderzoek (Politieacademie, 2020, p. 36).

Voor betrokkene komt er pas duidelijkheid over eventuele gevolgen na besluitvorming door het bevoegd gezag. Daarna kan betrokkene nog bezwaar, beroep en hoger beroep instellen. De ervaren doorlooptijd voor betrokkene kan daarom nog langer zijn vanwege (vertraging in) de keten (Audit).

4.3. Dossiervorming

Ten aanzien van dossiervorming en verslaglegging zijn diverse zaken geconstateerd:

- De herkomst van de signalen over het vermeende plichtsverzuim kon uit elk dossier worden opgemaakt (Politieacademie, 2020, p. 27);
- In 14% van de dossiers was o.b.v. de verslaglegging onduidelijk hoe het onderzoeksproces was gelopen (Politieacademie, 2020, p. 46);
- De afloop van een onderzoek wordt niet altijd goed geregistreerd. Zo werd eerder (Politieacademie, 2019, p. 34) geconstateerd dat wanneer een onderzoek geen vervolg kreeg, zelden in het dossier werd vastgelegd wat de reden daarvan was en ook nu (Politieacademie, 2020, p. 46) kon in 17% van de dossiers op basis van het dossier de uitkomst van het onderzoek niet worden vastgesteld. Wel kan uit vrijwel alle dossiers opgemaakt worden dat het onderzoek inmiddels was afgerond (Politieacademie, 2020, p. 40);
- Verschillen werden geconstateerd in het registreren van meldingen. De ene eenheid registreert ieder contact als een melding, een andere eenheid niet (Politieacademie, 2020, p. 28);
- De formele onderzoeksopdracht ontbrak in 22% van de dossiers (Politieacademie, 2020, p. 30);
- Dossiers verschillen qua opmaak, de ordening is wel meestal chronologisch, journaals worden niet altijd bijgevoegd in de dossiers en meestal wordt bewust (o.v.v. arbeidsjuristen) geen samenvatting toegevoegd aan de dossiers (Politieacademie, 2020, p. 40);
- In de dossiers is onvoldoende aandacht voor de omstandigheden en de persoon van de betrokkene (o.a. hoe de houding van de betrokkene was tijdens het onderzoek), onderzoekers blijken zich vooral te richten op vaststelling van feiten (Politieacademie, 2020, p. 45);
- Dossiers van onvoldoende kwaliteit kunnen leiden tot de noodzaak voor rechters om daarmee rekening te houden bij het vaststellen van hun oordeel (stakeholdersanalyse).

¹⁰ Politieacademie (2019). *Het lekken van vertrouwelijke politie-informatie. Aard, omvang en ernst van het fenomeen bij de Nationale Politie en de Koninklijke Marechaussee*. Den Haag: Boom Criminologie.

5. Kwaliteit proces

5.1. Algemeen

De kwaliteit van interne onderzoeken wordt door respondenten als redelijk bestempeld. Op hoofdlijnen worden disciplinaire onderzoeken op dezelfde wijze uitgevoerd. Uit de dossieranalyse blijkt dat de meerderheid van de onderzoeken zorgvuldig en onvooringenomen wordt uitgevoerd (Politieacademie, 2020, p. 50). Echter, er bestaan forse verschillen in registratie van meldingen, relatie met bevoegd gezag, omgang met betrokkene en getuigen, dossiervoering en taakopvatting bij afdoening (Politieacademie, 2020, p. 49).

5.2. Processtappen van het onderzoek

5.2.1. Start van het onderzoek

Een belangrijk verschil tussen de eenheden wordt geconstateerd bij de start van de onderzoeken. In interviews wordt benoemd dat te lichtvaardig een intern onderzoek wordt gestart en dat een onderzoek door VIK soms door de werkgever wordt gebruikt als pressiemiddel om een ongewenste situatie (vaak onvoldoende functioneren) aan te pakken. Er wordt volgens enkele respondenten te weinig vanuit leiderschap het goede gesprek gevoerd. Hierdoor wordt onvoldoende teruggeblikt en geleerd door de organisatie. Er bestaat geen criterium voor wanneer een onderzoek in de lijn kan worden afgedaan en wanneer een disciplinair onderzoek kan of moet worden gestart. Volgens het Werkproces doet VIK deze eerste wegging. Respondenten (audit) geven aan dat niet alle (onder)gemandateerden op eenzelfde wijze omgaan met een melding van mogelijk plichtsverzuim. Dit verschilt per sectorhoofd en per eenheid. Ook wordt niet in elke eenheid hetzelfde omgegaan met signalen die van buiten de politie ontvangen worden over mogelijk plichtsverzuim waardoor ook verschil ontstaat in het al dan niet starten van een onderzoek. Daarnaast wordt in de praktijk wisselend omgegaan met een eventuele rol van VIK bij een lijnonderzoek. In sommige eenheden ondersteunt VIK de lijn, in andere eenheden is er geen rol voor VIK bij een lijnonderzoek.

In verschillende interviews met stakeholders wordt benoemd dat het zou helpen wanneer in triage door meerdere deskundigen gekeken wordt of een intern onderzoek dient te worden gestart. Alle signalen van mogelijk plichtsverzuim moeten dan in triage worden gebracht. Dit voorkomt willekeur en een (soms) onnodige inbreuk op de (vertrouwens)relatie tussen werkgever en medewerker. Ook kan dan worden vastgelegd wat nodig is als de feiten al op een andere manier deugdelijk zijn vastgesteld.

5.2.2. Verloop van het onderzoek

De Politieacademie (2020, p. 51) constateert dat in de loop van het onderzoeksproces, onderzoeken soms indringender en omvattender worden dan nodig is voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Soms is dit ook te wijten aan de opdrachtformulering. Deze bevinding wordt ook gestaafd door het stakeholdersonderzoek. Ook in disciplinaire onderzoeken richten VIK-onderzoekers zich voornamelijk op waarheidsvinding. Hierdoor wordt het bevoegd gezag soms onvoldoende geïnformeerd over de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene. Deze omstandigheden zijn relevant voor de beoordeling van de verwijtbaarheid van de gedraging en de daarbij passende sanctie in het disciplinaire traject. Tenslotte zijn er verschillen in de maatregelen die gedurende het onderzoek door het bevoegd gezag, al dan niet op aanraden van VIK of HRM genomen kunnen worden zoals een schorsing of buitenfunctiestelling.

5.2.3. Afronding van het onderzoek

Over de afronding van het intern onderzoek werd door respondenten vooral gesproken over de (advisering t.a.v. de) besluitvorming en de afspraken met betrokkene over terugkeer naar de werkplek.

Over het advies van de juristen in de afdoening van disciplinaire zaken werd benoemd dat dit in sommige gevallen lang duurt bovenop de doorlooptijd van het onderzoek.

T.a.v. de terugkeer naar de werkplek benoemden respondenten dat het maken van goede afspraken met betrokkene hierover een vast onderdeel van de afronding van het onderzoek zou moeten zijn. Dit gebeurt nu niet in alle gevallen zorgvuldig en vaak te snel. Dit zou een zorgvuldiger samenspel tussen bevoegd gezag, HR, VIK en de lijn moeten zijn.

5.3. Inzet middelen en raadplegen informatie

In interviews i.h.k.v. de audit is benoemd dat de inzet van middelen verschilt per eenheid bij eenzelfde gedraging. Uit het onderzoek van de Politieacademie (2019) blijkt dat de eenheden sterk verschillen in de informatie die zij raadplegen t.b.v. een onderzoek. Sommige eenheden maken bij de uitvoering van een oriënterend onderzoek standaard gebruik van gegevens uit informatiesystemen van de politie. Ook t.a.v. disciplinaire onderzoeken bestaan hierin verschillen. De Politieacademie (2020, p. 36) wijst erop dat er grote verschillen bestaan in de omvang van onderzoekshandelingen (in vergelijkbare zaken leek de ene afdeling beduidend meer getuigen te horen of middelen in te zetten dan de andere afdeling).

5.4. Positie betrokkene en omgeving

5.4.1. Algemeen

De impact van een disciplinair proces en de onzekerheid die het afwachten meebrengt voor een betrokkene wordt vaak onderschat (door lijnverantwoordelijken en de eenheidsleiding). Er is dan ook onvoldoende aandacht voor afloop en afronding van het onderzoek en de terugkeer naar de werkplek. Advocaten geven aan dat disciplinaire onderzoeken heel zwaar zijn voor de betrokkene en zijn omgeving en dat zij zich soms zeer grote zorgen maken over het welzijn en de gezondheid van hun cliënt in een disciplinaire procedure.

5.4.2. Bejegening

Uit interviews komt naar voren dat medewerkers onvoldoende waarborgen vanuit het bestuursrecht ervaren gedurende het onderzoek en zich benaderd voelen alsof ze verdachten zijn in een strafrechtelijke procedure.

5.4.3. Zorg

De zorg voor medewerkers is in de verschillende eenheden verschillend georganiseerd. Hoewel het bieden van goede personeelszorg bij disciplinaire onderzoeken is belegd bij de direct leidinggevenden, blijkt uit interviews dat deze leidinggevenden zich hiertoe onvoldoende toegerust voelen. Uit interviews komt naar voren dat het de voorkeur heeft de zorg zo objectief mogelijk te laten plaatsvinden en niet door de eigen teamchef/ leidinggevende. Betrokkene wordt niet altijd geïnformeerd over de mogelijkheden tot het krijgen van hulp vanuit bijvoorbeeld bedrijfsmaatschappelijk werk of een psycholoog. In enkele eenheden¹¹ wordt gebruik gemaakt van een 'integriteitsbuddy'. De ervaring hiermee is goed en het lijkt bij te dragen aan de zorg voor medewerkers die onderwerp van onderzoek zijn in een disciplinaire procedure.

5.4.4. Rechten

De Politieacademie (2020, p. 51) constateert dat soms pas aan het einde van het onderzoek contact is tussen de onderzoekers en de betrokkene. Er wordt dan eerst een zaak opgebouwd tegen de betrokkene. De dialoog wordt dan gemist. Betrokkene voelt zich onvoldoende (tussentijds) geïnformeerd over de onderzoeksbevindingen. Leidinggevenden benoemen dat zij onvoldoende weten wanneer zij betrokkenen kunnen informeren en welke informatie deelbaar is.

Uit interviews blijkt dat in de praktijk verschillend wordt omgegaan met het inzien door en verstrekken van stukken aan betrokkene. Uit het onderzoek van de Politieacademie (2020, p. 39) blijkt dat betrokkene voorafgaand aan het laatste hoorgesprek (einde van het onderzoek) meestal alle dossierstukken mag inzien. Daarnaast mag betrokkene dan aangeven welke aanvullende getuigen eventueel moeten worden gehoord. In dat geval kan VIK teruggaan naar het bevoegd gezag voor een aanvullende opdracht. VIK houdt hierin wel de regie. In sommige eenheden worden betrokkenen gestimuleerd eerder zelf informatie aan te dragen.

Door de intern onderzoekers wordt (Politieacademie, 2020, p. 35) groot belang gehecht aan het wijzen van betrokkene op rechten en plichten. Dit wordt tijdens het intakegesprek gedaan en soms opnieuw voorafgaand aan het hoorgesprek. Alle respondenten gaven aan dat het gebruikelijk is om betrokkene te wijzen op de mogelijkheid een belangenbehartiger mee te nemen naar gesprekken met VIK.

In enkele eenheden wordt betrokkene en getuigen na het hoorgesprek een spreekverbod opgelegd, om roddelen te voorkomen. In andere eenheden wordt betrokkenen vooral aangeraden niet over de casus te spreken (p. 34).

5.5. Communicatie

In de praktijk wordt, omdat in het Communicatieprotocol veel ruimte wordt gegeven voor de eenheden om eigen afwegingen te maken, heel verschillend gecommuniceerd.

¹¹ Bijv. in Noord-Nederland

5.6. Leren

Zowel uit interviews als uit het onderzoek van de Politieacademie (2020, p. 51) blijkt dat er op dit moment onvoldoende (structurele) aandacht is voor het leren van onderzoeken. Slechts enkele afdelingen VIK doen suggesties aan het bevoegd gezag voor structurele verbeteringen in de organisatie. De Politieacademie (2020, p. 47) wijst erop dat het inzicht hebben in de afdoening n.a.v. het plichtsverzuim ook kan bijdragen aan kwaliteitsbevordering van het onderzoek zelf.

6. Kwaliteit organisatie

6.1. Inrichting

VIK korpsstaf

Hoewel de kaderstellende en monitorende rol bij VIK korpsstaf is belegd en deze afdeling dus de kwaliteit en eenduidigheid moet borgen, blijkt uit interviews dat dit in de praktijk niet zo eenvoudig is. Vooral de inrichting (scheiding verantwoordelijkheid kaderstellend beleid en monitoring bij VIK korpsstaf en uitvoering bij de eenheden) lijkt hier debet aan. Respondenten geven aan dat VIK-afdelingen in de eenheden een eigenstandige rol hebben en verantwoording afleggen aan de politiechef. In de governance heeft VIK korpsstaf geen aansturende en beleidsvormende rol richting de eenheden. Naar aanleiding van dit onderzoek kan worden vastgesteld dat een centraal punt voor de kaderstellende en monitorende rol nodig is. Deze zou bij VIK Korpsstaf belegd moeten worden.

VIK afdelingen in eenheden en PDC

In de voormalige korpsen bestonden al Bureaus Interne zaken of Bureaus Interne Onderzoeken. Met de start van de nationale politie is in elke eenheid een VIK ingericht. Er is veel ruimte gelaten aan de eenheden om de VIK's naar eigen behoefte in te vullen. Dit heeft geleid tot (tot op de dag van vandaag) verschillen in formatie, inrichting en functies (o.a. in operationele/ niet-operationele sterkte, aantal coördinatoren, aansturing d.m.v. teamchef, wel of geen plaatsvervanger en het eventueel werken met een flexibele schil). Ook verschillen de VIK's in de manier van samenwerken binnen de afdeling. Zo werken in sommige eenheden de verschillende taakvelden binnen VIK maximaal samen en vindt soms ook onderlinge uitwisseling plaats. In andere eenheden is er echter sprake van een strikte scheiding tussen de processen. Ook werken sommige eenheden met vaste aanspreekpunten op expertisegebieden buiten VIK, terwijl andere eenheden steeds opnieuw aanvragen moeten doen voor bijstand. Eenheden verschillen ook in de mate van informatiedeling en samenwerking met de rijksrecherche. Verder blijken er verschillen te zitten in taak(opvatting) m.b.t. wapendragend zijn en IBT-plicht, betrokkenheid bij SGB0's, wel of niet ter plaatse gaan bij inzet van de Rijksrecherche en verschillen in ondersteuning aan de Rijksrecherche. Respondenten i.h.k.v. de audit geven aan dat VIK-afdelingen onder andere zouden moeten worden uitgebreid met analisten en/ of politie-assistenten. Dit om meer variatie en verschillende specialisaties binnen het team te hebben.

Uit het deelonderzoek van de Politieacademie (2020, p. 49) blijkt dat de VIK's te kampen hebben met een forse werklast en ook moeilijkheden om geschikt personeel te vinden. De Politieacademie constateert dat het personeelsbestand van de afdelingen VIK een generatiebreuk lijkt te ondergaan. Dit zou mogelijk leiden tot een kwaliteitsverbetering op termijn.

Door verschillende stakeholders wordt benoemd dat het goed zou zijn om grotere, complexere onderzoeken buiten de eigen eenheid uit te laten voeren. Dit gebeurt wel op incidentele basis, maar diverse respondenten geven aan behoefte te hebben aan een duurzame oplossing hiertoe, mogelijk in een centrale voorziening. Wel wordt door diverse respondenten van belang geacht dat de eenheidschef in positie blijft, ook als het onderzoek wordt overgedragen.

6.2. Actoren in het proces

6.2.1. VIK onderzoekers

Rol

Diverse punten zijn geconstateerd t.a.v. de kwaliteit van interne onderzoekers. Door respondenten wordt de kwaliteit benoemd als redelijk tot voor verbetering vatbaar. Specifieke bevindingen zijn:

- Eerder is benoemd dat veel onderzoekers een te nauwe taakopvatting hanteren en ook in disciplinaire onderzoeken vooral de feiten onderzoeken, i.p.v. ook de omstandigheden en houding van de betrokkene (Politieacademie, 2020, p. 49). Uit het stakeholdersonderzoek blijkt echter dat intern onderzoekers daarnaast ook vaak ruimer onderzoek willen doen dan wat strikt noodzakelijk is op grond van de onderzoeksopdracht voor de beoordeling (door het bevoegd gezag) of sprake is van plichtsverzuim. Dit is mogelijk, maar dan moet de formele onderzoeksopdracht worden aangepast of aangevuld. In het Protocol staat hierover vermeld dat wanneer tijdens het disciplinaire onderzoek nieuwe informatie over mogelijk ander plichtsverzuim aanleiding geeft voor het verrichten van een disciplinair onderzoek buiten de reikwijdte van de

aanvankelijke onderzoeksopdracht, door VIK aan het bevoegd gezag de vraag moet worden voorgelegd of de opdracht dient te worden gewijzigd of aangevuld en wordt de schriftelijke bevestiging van het bevoegd gezag in het rapport opgenomen. Respondenten (Politieacademie, 2020, p. 37) benoemen dat er in de praktijk voldoende ruimte is om een evt. koerswijziging in het onderzoek te bespreken met hun coördinator of teamchef);

- In hoorgesprekken wordt door interne onderzoekers onvoldoende doorgevraagd (stakeholdersonderzoek), soms wordt niet afgeweken van vooraf opgestelde verhoorplannen (Politieacademie, 2020);
- Interne onderzoekers lijken met suggestieve gevoelens een verhoor in te gaan, zowel in gesprekken met betrokkenen als met getuigen. Er wordt gesproken over een gebrek aan neutraliteit in de bevraging van betrokkene. Als mogelijke verklaring daarvoor wordt benoemd dat VIK medewerkers te lang werkzaam zijn binnen VIK en daardoor eigen opvattingen over integriteit en moraliteit ontwikkelen. Een stakeholder benoemt ook dat VIK onderzoekers op een te grote afstand van het dagelijks politiewerk zitten;
- Onderzoekers zijn niet altijd ervaren genoeg, en niet opgeleid genoeg (Politieacademie, 2020);
- VIK onderzoekers geven zelf aan alert te zijn op tunnelvisie door met elkaar te praten, sparren, tegenlezen en soms de arbeidsjurist te vragen als sparringpartner (Politieacademie 2020, p. 38).

Punten die door respondenten worden benoemd die kunnen bijdragen aan de kwaliteit:

- Het gebruik maken van (vaste) onderzoekers; onderzoekers die over voldoende vak kennis en opleiding beschikken om de juiste kwaliteit te bieden (respondenten verschillen van mening over hoe deze kwaliteit het beste geboden kan worden; ofwel vaste, erg vakbekwame onderzoekers ofwel oproepbare onderzoekers die naast deze rol ook een andere functie vervullen);
- Onderzoekers zouden meer moeten beseffen dat een disciplinair onderzoek verschilt van een strafrechtelijk onderzoek. Er moet afstand worden gedaan van het blauwe denken en de bejegening van een betrokkene mag niet veroordelend of beoordelend zijn. Opsporingservaring, strategisch en tactisch denken en een hoog empathisch vermogen dragen wel bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Tenslotte helpt het wanneer onderzoekers ook zelf regelmatig stilstaan bij (ervaren) dilemma's in het werk (Politieacademie, 2020, p. 33).

Opleiding en vakmanschap

Veel onderzoekers werken langere tijd bij VIK en hebben het vak *on the job* geleerd van ervaren collega's. Er is een opleiding door de Politieacademie ontwikkeld. Deze bestaat uit een basisopleiding en een verdiepmodule. Het is echter niet vanzelfsprekend dat iedere intern onderzoeker deze opleiding volgt. Daarnaast wordt kritiek geuit op de kwaliteit van de opleiding. De opleiding wordt gegeven door (oud)-medewerkers en daarom zouden vooral oude ervaringen worden gedeeld. Over het algemeen wordt een tekort aan scholingsmogelijkheden ervaren (Politieacademie, 2020, p. 32 en Audit). Er wordt door respondenten ook gesproken over onvoldoende aandacht voor bij- en herscholing.

6.2.2. Leidinggevenden

Zoals aangegeven is de direct leidinggevende volgens het Protocol verantwoordelijk voor het bieden van goede personeelszorg. Respondenten geven aan dat zij het bieden van deze P-zorg bij disciplinaire onderzoeken lastig vinden en zich onvoldoende voelen geëquipeerd. De huidige opleidingen van de Politieacademie op het gebied van integriteitsonderzoeken zijn gericht op VIK medewerkers en niet op de P-zorg. Er is behoefte aan meer inzicht in het procedureverloop van een intern onderzoek, zodat leidinggevenden medewerkers goed kunnen begeleiden gedurende het traject. Daarnaast is onduidelijk welke informatie op welk moment in het traject kan worden gedeeld.

Leidinggevenden krijgen te maken met verschillende vormen van plichtsverzuim. Uit het stakeholdersonderzoek blijkt dat gedragingen waarin medewerkers in de uitoefening van hun bediening een verkeerde afweging hebben gemaakt, gemakkelijker te beoordelen zijn dan gedragingen waarin een medewerker wordt beschuldigd van misdragingen (o.a. in de privésfeer).

Opleiding en toerusting

Uit het stakeholdersonderzoek blijkt dat teamchefs belang hechten aan het onderling contact met andere teamchefs om te overleggen en tegenspraak te zoeken in casuïstiek. Dit is vooral van belang voor de meer onervaren teamchefs. Zij kunnen dan worden gecoacht door de meer ervaren teamchefs. Ook voor het verwerken van emoties in procedures wordt dit van belang geacht. Onder druk van emoties kunnen rationale beslissingen onder druk komen te staan en om dit te voorkomen, is het zoeken van onderlinge steun essentieel.

6.2.3. Eenheidsleiding

Uit interviews komt naar voren dat de eenheidsleiding bij complexe casuïstiek behoefte heeft aan meer inhoudelijke ondersteuning en onafhankelijk en objectief advies. Ook bestaat behoefte om meer afspraken te hebben over de mogelijkheden om complexe onderzoeken over te dragen aan een andere eenheid. Wel wordt benadrukt dat de eenheidschef altijd in positie moet blijven, tenzij het vanwege de aard van de zaak voor de hand ligt een andere opdrachtgever te benoemen.

6.2.4. Medewerkers

De kennis bij politiemedewerkers over wat al dan niet toelaatbaar is in het uitoefenen van de functie of privé lijkt niet altijd voldoende aanwezig. Benoemd wordt dat meer tijd aan voorlichting en onderwijs over integriteit en disciplinaire zaken moet worden besteed binnen de politie. Hierin ligt een rol voor de Politieacademie, voor leidinggevenden, maar ook voor de afdelingen VIK. Uit het deelonderzoek van de Politieacademie (2020, p. 50) blijkt dat enkele eenheden actief voorlichting geven om de meldingsbereidheid te bevorderen en het imago van VIK te verbeteren.

6.3. Kwaliteit, registratie en monitoring

In het integriteitsbeleid staat dat goed registreren belangrijk is om tijdig trends waar te nemen. In het Politie Jaarverslag wordt jaarlijks verantwoording afgelegd over het integriteitsbeleid. Het gaat om zaken die eenvoudig meetbaar zijn, zoals het aantal en het soort interne onderzoeken en klachten.

VIK registreert de ontvangen meldingen van mogelijk plichtsverzuim en eventueel onderzoek in disciplinaire zaken in Delta (voorheen VisionWaves). Dit is landelijk afgesproken. Delta geeft geen inzicht in de fase waarin een disciplinair onderzoek zich bevindt (het is geen workflow-applicatie). Hierdoor wordt bijsturing bemoeilijkt. Volgens respondenten is Delta niet geschikt om een onderzoeksdossier in op te maken en zou het vooral geschikt zijn om cijfers te genereren t.b.v. het jaarverslag. Er kunnen wel documenten aan gekoppeld worden. Sommige eenheden gebruiken voor dossiervorming een gemeenschappelijke afdelingsschijf. In de praktijk werken niet alle eenheden op eenzelfde wijze voor wat betreft dossiervorming. Uit de audit blijkt dat, omdat de registratie niet goed loopt, er weinig beleidsmatige informatie uit de systemen worden gehaald (Audit). Ook de kwaliteit van de invoer en het gebruik van vaste terminologie kan de beschikbaarheid van managementinformatie verbeteren.

Registratie van de onderzoeken en eventuele afdoening hiervan vinden niet in één systeem plaats. De HR juristen hebben wel toegang tot Delta, maar werken er niet mee. Argumenten hiervoor zijn dat zij het niet praktisch vinden en Delta t.z.t. wordt vervangen. Monitoring van alle informatie m.b.t. disciplinaire zaken vanuit een centraal systeem is hierdoor niet mogelijk.

7. Verhouding disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken

7.1. Algemeen

Hoewel dezelfde gedraging van een ambtenaar van politie zowel strafrechtelijk als disciplinair kan worden onderzocht, beoordeeld en bestraft, staan het strafrechtelijke en disciplinaire traject los van elkaar. Er is sprake van een ander gezag (OM of het bevoegd gezag- de werkgever), andere status (verdachte/getuige of ambtenaar), andere weging/ beoordelingskader (wettig en overtuigend bewijs (opzet danwel schuld) of voldoende aannemelijkheid (plichtsverzuim) en een ander rechtsgevolg (respectievelijk strafrechtelijke veroordeling of disciplinaire straf).

Het strafrechtelijke en het disciplinaire traject zijn verschillende trajecten, die worden uitgevoerd onder een ander gezag. De trajecten kunnen wel gelijktijdig plaatsvinden.

7.2. Protocollering en overige afspraken

In het Protocol is een paragraaf opgenomen m.bt. samenloop onderzoek in disciplinaire zaken met overige procedures. T.a.v. het strafrechtelijk proces staat benoemd dat het losstaat van het disciplinaire proces, maar dat (de resultaten van) een strafrechtelijk onderzoek het bevoegd gezag wel aanleiding kan geven disciplinaire stappen te ondernemen jegens betrokkene.

7.2.1. Samenloop

In het Protocol staat vermeld dat het bevoegd gezag ook in geval van samenloop met een strafrechtelijk onderzoek als werkgever een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een voortvarende afhandeling van het disciplinaire proces betreffende het mogelijk plichtsverzuim.

Ten aanzien van de volgorde staat dat het strafrechtelijk onderzoek zowel voorafgaand aan-, aansluitend op- maar ook gelijktijdig met een disciplinair proces kan plaatsvinden. Het bevoegd gezag bepaalt of een eventueel lopend oriënterend of disciplinair onderzoek wordt afgesloten, opgeschort of voortgezet. Verder staat vermeld dat het praktisch gezien de voorkeur heeft te wachten tot het proces-verbaal m.b.t. het strafrechtelijk onderzoek is opgesteld. Hieraan wordt in het Protocol toegevoegd dat wanneer verwacht wordt dat het strafrechtelijk onderzoek erg lang kan gaan duren, ervoor gekozen kan worden parallel een disciplinair onderzoek in te stellen.

Ook andersom kan het voorkomen dat wanneer een medewerker in een strafrechtelijk onderzoek wordt aangemerkt als (mede)verdachte van een gepleegd misdrijf, tegelijk een vermoeden van gepleegd plichtsverzuim rijst. In het Protocol staat vermeld dat wanneer burgers aangifte doen tegen politiemedewerkers, deze in beginsel wordt opgenomen door medewerkers van de afdeling VIK.

7.2.2. Onderzoekers

In het Protocol staat vermeld dat wanneer een disciplinair onderzoek volgt op een eerder ingesteld strafrechtelijk onderzoek, *gestreefd* wordt andere onderzoekers in te zetten. Wanneer onderzoekers betrokken zijn geweest bij disciplinaire onderzoeken of andere (soorten) onderzoek waarbij sprake is van een zekere verantwoordingsplicht voor de medewerker, *worden deze niet ingezet* bij een eventueel daaropvolgend strafrechtelijk onderzoek naar dezelfde gedraging. De onafhankelijkheid/distantie lijkt dus sterker wanneer eerst een disciplinair onderzoek heeft plaatsgevonden en vervolgens een strafrechtelijk onderzoek, dan andersom.

7.2.3. Gebruik politiegegevens t.b.v. disciplinaire bestraffing

Ten aanzien van het gebruik van politiegegevens t.b.v. een disciplinair traject staat in het Protocol vermeld dat het bevoegd gezag hierover mag beschikken (art. 16 lid 1 onder e Wpg). Wanneer deze politiegegevens ook onder het bereik van de Wet Justitiële- en Strafvorderlijke Gegevens vallen, is overleg met het Openbaar Ministerie wenselijk. Uit het stakeholdersonderzoek blijkt dat er behoefte is aan betere afspraken over het moment waarop welke informatie tussen de twee instanties gedeeld mag worden.

7.2.4. Melden aan het Openbaar Ministerie

Het Protocol benoemt dat wanneer bij een melding van mogelijk plichtsverzuim tevens een redelijk vermoeden bestaat dat betrokkene een strafbaar feit heeft gepleegd, het bevoegd gezag kan besluiten het OM daarvan in kennis te stellen. Vervolgens beslist de Officier van Justitie of een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart.

7.2.5. Registratie

Uit de audit blijkt dat de strafrechtelijke dossiers door VIK medewerkers worden aangemaakt en vastgelegd in Summ-IT. Dit is landelijk besloten. Er is geen afscherming van informatie door VIK-medewerkers die aan een strafrechtelijk onderzoek hebben meegewerkt en medewerkers die aan een disciplinair onderzoek meewerken. Dit is gebaseerd op vertrouwen en professionaliteit.

7.3. Praktijk

7.3.1. Keuze type onderzoek

Betrokkenen hebben recht op een kwalitatief goed onderzoek. Echter, uit de audit blijkt dat gebrek aan opleiding en competenties, in combinatie met de werklast bij sommige VIK-afdelingen, een goed onderzoek in de weg kunnen staan. In interviews is aangegeven dat hierdoor bij relatief kleinere eenheden en/ of kleinere VIK-afdelingen een zekere druk kan ontstaan om eerder te kiezen voor een strafrechtelijk traject in plaats van een disciplinair traject. Hierop wijst ook de Politieacademie (2020, p. 51). T.a.v. samenloop van een strafrechtelijk met een disciplinair traject geven respondenten aan dat het gebruikelijk is dat een strafrechtelijk onderzoek voorrang krijgt en wordt afgemaakt voordat een disciplinair traject wordt gestart. Hoewel beide trajecten parallel kunnen lopen, komt dit volgens respondenten in de praktijk weinig voor (p. 37).

7.3.2. Informatie

In interviews i.h.k.v. de audit gaven respondenten aan dat wanneer een disciplinair onderzoek volgt op een strafrechtelijk onderzoek, na formele toestemming van het OM gebruik kan worden gemaakt van het strafrechtelijk dossier tijdens het disciplinair onderzoek.

7.3.3. Relatie met het OM

In de praktijk blijken er grote verschillen tussen de eenheden te ontstaan vanwege verschillende manieren van samenwerking met het OM. Zo zijn er bijvoorbeeld verschillen op het niveau van de relatie met het OM (overleg met hoofdofficier, rechercheofficier, officier bij het Landelijk Parket of kwaliteitsofficier). Ook wordt er in sommige eenheden met een vaste parketsecretaris gewerkt, terwijl in andere eenheden deze wisselt. Ook de mate van informatiedeling met het OM en de sturing door het OM verschilt tussen de verschillende eenheden.

Uit het Stakeholdersonderzoek bleek dat nauw overleg tussen VIK, het OM en eventueel de Rijksrecherche bijdraagt om de goede keuzes te maken bij samenloop van een disciplinair of strafrechtelijk onderzoek. Benoemd wordt dat er een groot verschil is tussen Officieren van Justitie hoe ze met de situatie omgaan als er al een disciplinair onderzoek loopt. Door stakeholders wordt geadviseerd om niet alle onderzoeken (strafrechtelijk en disciplinair) in de eigen eenheid en/of arrondissement op te pakken. Bij gevoelige zaken verdient het om meerdere redenen de voorkeur om de zaak over te dragen aan een andere eenheid of parket.

8. Internationale vergelijking

8.1. Vooraf

De internationale vergelijking is gemaakt om *best practices* uit andere landen te identificeren en na te gaan of deze een bijdrage kunnen leveren aan het versterken van het disciplinaire proces van de politie.

Veelal wordt benoemd dat Nederland vrij uniek is omdat de politie zelf de voornaamste actor is in het onderzoek naar plichtsverzuim door politiemedewerkers. Uit de internationale vergelijking is gebleken dat, hoewel veel landen een vorm van extern toezicht kennen, vrijwel elk land een meer interne aanpak hanteert dan openbare bronnen suggereren. De landen die in de vergelijking zijn meegenomen zijn België, Engeland & Wales, Noord-Ierland en Zweden. De landen zijn gekozen op basis van een variatie van systemen en/of hoog publiek vertrouwen. Op het doel van het disciplinair onderzoek hebben enkele landen recent een nieuwe visie geformuleerd. Waar Engeland & Wales in het verleden de nadruk op sanctioneren legden, wordt nu meer nadruk gelegd op het lerende effect. Noord-Ierland kent een bijzondere geschiedenis en daar is een speciaal orgaan juist in het leven geroepen om het publieke vertrouwen in de politie te herstellen.

8.2. Onderzoek naar klachten en disciplinair onderzoek

Nederland kent een duidelijk onderscheid tussen onderzoek naar klachten door burgers en disciplinaire onderzoeken. Deze onderzoeken worden beide door VIK uitgevoerd, maar door aparte teams. Naast Nederland kent ook Noord-Ierland hetzelfde scherpe onderscheid. Engeland & Wales, België en Zweden maken dit onderscheid niet.

8.3. Disciplinair en strafrechtelijk onderzoek

Ieder land dat vergeleken is kent een onderscheid tussen disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. Bij nadere analyse zijn er wel verschillen tussen de landen. In Nederland worden de twee typen onderzoek doorgaans beide door VIK onderzoekers uitgevoerd. Ook Engeland & Wales kennen een soortgelijk systeem. Disciplinaire en strafrechtelijke onderzoeken worden vooral uitgevoerd door de Professional Standards Departments (PSDs) (maken deel uit van de politie). Ten aanzien van een feit kan zowel een strafrechtelijk als een disciplinair onderzoek worden uitgevoerd. De onderzoeken kunnen tegelijktijd lopen. Het strafrechtelijke oordeel wordt geveld voordat een disciplinair oordeel wordt geveld. Binnen de PSDs is het mogelijk dat dezelfde onderzoekers verantwoordelijk zijn voor eerst het strafrechtelijke en vervolgens het disciplinaire onderzoek. De gehanteerde meetlat is dan wel verschillend. Strafrechtelijke onderzoeken worden beoordeeld volgens het principe 'buiten alle redelijke twijfel' (dus voor een veroordeling moet onomstotelijk vaststaan dat de persoon schuldig is. Bij disciplinaire onderzoeken volstaat waarschijnlijkheid. Als het waarschijnlijker is dat de betrokkene plichtsverzuim heeft gepleegd dan niet, wordt dit aangenomen. Dit wordt de *civil standard* genoemd. Het is dus mogelijk dat de betrokkene in het strafrechtelijk onderzoek wordt vrijgesproken maar wel disciplinair wordt bestraft.

Zowel in Engeland & Wales als in Noord-Ierland is de *police code of ethics* opgenomen in de wet. Wanneer een politiemedewerker in Noord-Ierland die *code of ethics* breekt, volgt er vaak een disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. Doorgaans wordt het strafrechtelijk onderzoek afgewacht voordat het disciplinaire onderzoek wordt uitgevoerd. Wanneer onomstotelijk vaststaat dat de gedraging is gepleegd, kan het onderzoek naar plichtsverzuim eerder afgerond zijn dan het strafrechtelijk onderzoek.

Zweden en België onderscheiden zich van de andere onderzochte landen door de scherpe scheiding die zij maken tussen disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. In België wordt strafrechtelijk onderzoek separaat van ander onderzoek en door andere onderzoekers uitgevoerd. Ook in Zweden is het strafrechtelijk en disciplinair onderzoek scherp gescheiden, waarbij het strafrechtelijk onderzoek door de Special Investigations Unit (extern) wordt onderzocht en disciplinair onderzoek door regionale disciplinaire teams (intern). In Zweden kan een strafrechtelijk onderzoek niet gelijktijdig lopen met een disciplinair onderzoek.

8.4. Onafhankelijkheid

In de inrichting van de diverse systemen in de verschillende landen speelt vrijwel altijd het element 'onafhankelijkheid' een grote rol. Steeds speelt hier het dilemma dat enerzijds slechts de politie goed beeld heeft van politiewerk en de

dilemma's die het politiewerk meebrengt en anderzijds dat onafhankelijkheid bijdraagt tot een meer transparant en eerlijk systeem.

Engeland & Wales kennen de International Office for Police Complaints (IOPC) als onafhankelijk toezichtsorgaan. In dit orgaan heeft ongeveer 23% van de medewerkers een politieachtergrond. De hoogst geplaatsten mogen geen politieachtergrond hebben. Ook bij PONI, het toezichtsorgaan in Noord-Ierland, heeft het grootste deel (90%) geen politieachtergrond. Onderzoekers bij toezichtsorganen benadrukken het belang van deze *healthy mix*.

Opvallend is dat in veel interviews respondenten onafhankelijkheid relateren aan presentatie naar de burger toe. Dit terwijl de discussie in Nederland zich veel meer richt op het principe van distantie. Hoe ernstiger, hoe meer distantie nodig is (vgl. inzetcriteria Rijksrecherche).

Ook de lagen van toezicht over het onderzoek dragen bij aan het voorkomen van bias bij onderzoekers.

8.5. Wetgeving en standaardisatie

In Engeland & Wales zijn de klachtenprocedures en de procedure voor disciplinaire onderzoeken in de wet opgenomen. Dit draagt bij aan standaardisatie van de werkwijze. Ook staat opgenomen wanneer de PSDs ontvankelijk zijn voor het behandelen van een melding. Zo staat in de wet beschreven dat als een melding niet zou kunnen leiden tot een geschreven waarschuwing, de PSDs geen onderzoek kunnen doen. De reden hiervan is dat PSDs ondervonden dat 80% van hun disciplinaire onderzoeken niet leidde tot een schriftelijke waarschuwing of een zwaardere disciplinaire bestraffing. Ook in Noord-Ierland is de procedure strakker wettelijk geregeld.

8.6. Thematische indeling

Wat opvalt is dat alle andere onderzochte landen, m.u.v. Nederland, onderzoeken indelen naar thema en ook onderzoekers specialisaties kennen.

In België (Dienst Enquêtes) en Engeland & Wales (IOPC) zijn thema's gedefinieerd waarbinnen zij onderzoeken aannemen. Bij de oprichting van de IOPC heeft de Director General stakeholders gevraagd wat hun grootste zorgen waren met betrekking tot de politie. Genoemde thema's zoals discriminatie, huiselijk geweld, mentale gezondheid en misbruik van autoriteit voor seksuele doeleinden werden voor de IOPC thematische gebieden. Op basis van deze thematische gebieden worden onderzoeken aangenomen, waardoor expertise binnen de organisatie groeit en de IOPC trends en inzichten ontdekt en terugkoppelt. De Diens Enquêtes neemt ook onderzoeken aan op basis van thema's. Deze worden jaarlijks bepaald. Opvallend is dat dit thematiseren alleen buiten de politieorganisatie plaatsvindt.

De genoemde organisaties kennen ook expertisegebieden voor onderzoekers. Dit is het sterkst ontwikkeld bij de Dienst Enquêtes waarbij ook de expertisegebieden van de onderzoekers staan geregistreerd. Onderzoekers worden geacht relevante ontwikkelingen binnen hun vakgebied jaarlijks op het intranet te plaatsen zodat nieuwe onderzoekers ook snel op de hoogte zijn. In Engeland & Wales maakt de IOPC gebruik van *subject matter networks*, die draaien om de thema's waarin de IOPC is gespecialiseerd. Dit zijn interdisciplinaire netwerken waar onderzoekers terecht kunnen met vragen over bepaalde thema's. Ook bij PONI in Noord-Ierland en de Rijksrecherche worden onderzoeken verdeeld op basis van expertise.

8.7. Kwaliteitsborging

1.7.1. Kwaliteit onderzoekers

Op verschillende manieren wordt in de onderzochte landen de kwaliteit van onderzoekers gewaarborgd:

- Startkwalificaties: bij diverse organisaties en in de diverse landen worden hogere eisen gesteld aan de onderzoekers (opleidingsniveau, ervaring);
- Opleiding (bijv. voor de PSDs in Engeland & Wales jaarlijks een vijfdaagse cursus aan de hoofden van de PSDs en halfjaarlijks een cursus voor de onderzoekers, trainingen onderzoeksvaardigheden bij de PONI);
- Roulatie: bij veel organisaties geldt dat benadrukt wordt niet te lang bij de afdelingen van intern onderzoek te blijven werken. Redenen die genoemd worden zijn o.a. wantrouwen door de organisatie richting de intern onderzoekers, het ontwikkelen van een wantrouwende blik richting collega's, in contact blijven met de wereld van het

politiewerk, voorkomen van het ontwikkelen van een soort superioriteitsgevoel en ook het feeling blijven houden met het politiewerk om zo een juiste beoordeling te kunnen doen (rotatie om ongeveer de drie jaar).

8.8. Kwaliteit onderzoek

Manieren waarop gewerkt wordt aan de kwaliteit van het onderzoek:

- (Collegiale) kwaliteitscontrole (o.a. bij de Rijksrecherche die het Openbaar Ministerie mee laat lezen met opbouw van het rapport en checkt of de dossiers in overeenstemming zijn met de onderzoeksdoeleinden; De Dienst Enquêtes maakt gebruik van een begeleidingscommissie, in Engeland & Wales zijn er meerdere lagen van toezicht op de kwaliteit van het onderzoek; bij de PSDs in Noord-Ierland worden in onderzoeken naar ernstig plichtsverzuim beslissingen genomen door twee functionarissen;
- Categoriseren van onderzoeken naar ernst. Bij PONI worden de klachten gecategoriseerd als (A) ernstige en complexe onderzoeken; (B) mix van ernstig plichtsverzuim, plichtsverzuim en strafrechtelijke onderzoeken; (C) onderzoeken naar wangedrag. Alleen teams met de meeste ervaring behandelen onderzoeken van de categorie A. Om de kwaliteit van de onderzoeken te waarborgen is er een reviewproces. Hierbij komt, afhankelijk van het type zaak, een senior onderzoeker of middenmanager de voortgang van onderzoek controleren. Het reviewproces wordt opgedeeld in een review na 30 dagen door een lijnmanager, een review na 60 dagen door dezelfde manager, een review na 90 dagen door een senior onderzoeker en tot slot kijkt de directeur er nog naar. Zo wordt *investigative drift* (dat het onderzoek een irrelevante richting op gaat) vermeden en wordt het onderzoek vanuit meerdere perspectieven bekeken.

8.9. Lerende organisatie

De verschillende buitenlandse organisaties dragen op verschillende wijzen zorg voor het leren uit onderzoeken.

- Comité P in België doet o.a. thematische onderzoeken waarna zij conclusies en aanbevelingen formuleren. De politiekorpsen moeten rapporteren wat zij doen om de aanbevelingen op te volgen. Er is een nauwe link met de politiek (Comité P werkt voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers en kan ook aanbevelingen doen voor wetgevende initiatieven);
- De PSDs in Engeland & Wales maken gebruik van *reflective practice*, waarbij mild plichtsverzuim wordt afgehandeld door een gesprek de leidinggevende. Dit heeft tot doel te leren op individueel niveau en soms op organisatieniveau. Het hoofd van de PSD is verantwoordelijk voor het delen van leermomenten op organisatieniveau. De PSD geeft ook voorlichting, publicaties etc. voor preventie van plichtsverzuim. Daarnaast kent de PSD een vorm van vroeg interventie. Dit houdt in dat wanneer tegen een politiemedewerker in een bepaalde periode een bepaald aantal klachten is ingediend, deze medewerker door de PSDs wordt besproken en vervolgens ofwel door de leidinggevende ofwel door een onderzoeker van de PSD een gesprek met de betrokkene wordt aangegaan;
- Omdat de IOPC in Engeland & Wales het enige externe toezichtsorgaan is, heeft deze een goed overzicht om trends op te merken. De IOPC doet ook als eerdergenoemd onderzoek op basis van thematische relevantie. De IOPC doet aanbevelingen aan de politiekorpsen die verplicht zijn over opvolging terug te koppelen;
- Daarnaast communiceert de IOPC over leermomenten in een tijdschrift *Learning the Lessons*. Dit is een waardevolle en veel gelezen bron en bedoeld om lessen te delen en politiemedewerkers te leren reflecteren op casuïstiek;
- In Noord-Ierland geven de PSDs vragen over dilemma's op individueel niveau en geeft PONI beleidsaanbevelingen aan de politie;
- In Zweden formuleren onderzoekers aanbevelingen op basis van inspecties.

9. Conclusie en aanbevelingen

9.1. Vooraf

In dit onderzoek naar de kwaliteit van interne onderzoeken door de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten is de gewenste en huidige kwaliteit van het proces beoordeeld. Daarnaast is onderzocht welke verbeteringen mogelijk en wenselijk zijn. Hoewel de nadruk ligt op disciplinaire onderzoeken, is ook de relatie met strafrechtelijke onderzoeken die door VIK's worden uitgevoerd, onderzocht.

Drie aspecten zijn in de beoordelingen meegewogen: inhoud, proces en organisatie. Daarnaast is gekeken naar de protocollen en overige afspraken in het proces. Hieronder worden de belangrijkste conclusies en aanbevelingen beschreven.

9.2. Inhoud

Onderzoeksopdracht

Ten aanzien van onderzoeksopdrachten is niet eenduidig wie deze formuleert (bevoegd gezag/ VIK/ HR) en zijn er verschillen in formulering (ruime formulering of specifieke bepalingen t.a.v. inzet methoden, middelen en informatie).

Doorlooptijden

Voor de onderzoeken zijn geen maximale doorlooptijden gedefinieerd. Doorlooptijden van onderzoeken worden als te lang ervaren en termijnen zijn niet helder geformuleerd en worden derhalve ook niet eenduidig en gelijk gehanteerd. Tussen en binnen de eenheden bestaan grote verschillen. Mogelijke verklaringen hiervoor betreffen onvoldoende capaciteit, onvoldoende kwaliteit van onderzoekers en vertragingen binnen het gehele proces (wachten op andere beslissingen).

Dossiervorming en registratie

De registratie en verslaglegging is niet uniform en niet altijd compleet. Zo is de herkomst van signalen wel opgenomen in dossiers, maar de afloop van het onderzoek niet. Ook bestaan er verschillen in het moment waarop een signaal als melding wordt gedefinieerd.

9.3. Proces

Start onderzoek

Er bestaan geen criteria wanneer een onderzoek in de lijn kan worden afgedaan, wanneer een disciplinair onderzoek kan en moet worden ingesteld en wat gedaan moet worden wanneer de feiten al op een andere deugdelijke wijze zijn vastgesteld. Dit leidt tot ongewenste verschillen tussen eenheden t.a.v. vergelijkbare feiten.

Verloop onderzoek

In de praktijk blijkt dat VIK onderzoekers gedurende het onderzoek de oorspronkelijke onderzoeksopdracht uit het oog lijken te verliezen en soms te diepgravend onderzoek willen doen (meer dan vereist is voor het objectief vaststellen/ aannemelijk maken van de feiten en omstandigheden) of onvoldoende aandacht hebben voor het onderzoek naar de omstandigheden en houding van betrokkene (wat relevant kan zijn voor de evt. strafmaat). De houding van onderzoekers naar betrokkene is niet altijd neutraal.

Inzet middelen en raadplegen informatie

Er ligt onvoldoende vast welke middelen mogen worden ingezet en welke informatie mag worden gebruikt t.b.v. interne onderzoeken. Dit leidt in praktijk tot grote verschillen.

Betrokkene en omgeving

Ten aanzien van de betrokkene en de omgeving is er onvoldoende aandacht voor het welzijn. Hoewel personeelszorg bij de direct leidinggevende is belegd, heeft deze vaak onvoldoende kennis over het proces om deze rol goed te kunnen uitvoeren. Hoewel het Protocol handvatten biedt t.a.v. de rechten van betrokkene, worden deze niet uniform uitgevoerd (bijv. t.a.v. inzien of ontvangen van de stukken).

Communicatie

Het opgestelde Communicatieprotocol biedt ruimte aan de eenheden, waardoor in praktijk verschillen ontstaan m.b.t. het moment of de inhoud van de communicatie.

Leren

Het lerend vermogen in de organisatie is onderbelicht op het onderwerp interne onderzoeken. Ook het detecteren van trends en risico's en de eventueel daarmee gepaard gaande noodzaak tot beleidsvorming verdient aandacht.

9.4. Organisatie

In de governance zijn beleid en uitvoering gescheiden. Beleid en de monitorende rol zijn belegd bij VIK Korpsstaf en door de eenheden en het PDC worden interne onderzoeken uitgevoerd. In praktijk levert dit problemen op. De monitorende rol kan onvoldoende worden uitgevoerd.

Er bestaan veel verschillen tussen de verschillende VIK's qua inrichting en werkwijze. Er is onvoldoende vastgelegd over de benodigde opleiding en competenties van VIK medewerkers en over de samenstelling van de afdelingen VIK. De beschikbare opleiding wordt door veel respondenten van onvoldoende omvang en niveau geacht.

9.5. Protocollen en overige afspraken

In de Protocollen zijn diverse zaken vastgelegd m.b.t. elementen van het disciplinaire proces. De nadruk hierin ligt op de taken, proces en inhoud van het disciplinaire onderzoek. De Protocollen bieden onvoldoende houvast voor registratie, dossiervorming en monitoring. Daarnaast ligt er onvoldoende vast t.a.v. oriënterende onderzoeken en lijnonderzoeken (bijv. of een aanzegging vereist is, of er een rol voor VIK is en hoe hierop wordt gemonitord, etc.).

9.6. Samenloop met strafrechtelijke onderzoeken

Er worden verschillen geconstateerd in besluitvorming door het OM over het al dan niet starten van een strafrechtelijk traject in samenloop met een disciplinair traject. Ook verschilt de mate van informatiedeling en sturing door het OM in de verschillende eenheden. Het OM neemt eigenstandige besluiten over het al dan niet starten van een strafrechtelijk traject, maar over het moment waarop, de mate van informatiedeling en de mate van sturing door het OM zouden meer afspraken gemaakt kunnen worden.

9.7. Internationale vergelijking

Enkele relevante bevindingen uit de vergelijking met systemen in België, Engeland & Wales, Noord-Ierland en Zweden zijn:

- Hoewel veel landen een externe (onafhankelijke) instantie kennen die onderzoek doet naar gedragingen van politieambtenaren, wordt het grootste deel van de zaken door de politie zelf onderzocht (gelijk als in Nederland);
- Andere landen kennen vaker een thematische indeling van onderzoeken en ook specialisaties voor onderzoekers. Dit lijkt bij te dragen aan de kwaliteit van de onderzoeken en aan het signaleren van trends;
- Andere landen kennen (hogere) opleidingseisen van onderzoekers en er is meer aandacht voor bijscholing;
- In andere landen wordt vaker gewerkt met een categorisering van onderzoeken naar ernst en benodigde specialisatie. Aan de hand van deze categorisering wordt een casus toegewezen aan een onderzoeksteam;
- Diverse landen werken met een systeem van meer tussentijdse controle en overleg met de opdrachtgever;
- Er zijn diverse voorbeelden in andere landen t.a.v. het leren van onderzoeken. Zo wordt in Engeland/ Wales mild plichtsverzuim juist afgehandeld in de lijn omdat dit meer bijdraagt aan het leren. Daarnaast wordt meer (intern) gecommuniceerd over geleerde lessen en worden aanbevelingen gedeeld;
- In andere landen wordt op verschillende manieren toezicht gehouden op de kwaliteit van het onderzoek (bijv. door collegiale kwaliteitscontrole waarbij ook wordt nagegaan of de dossiers in overeenstemming zijn met de onderzoeksdoeleinden of zijn meerdere lagen van toezicht ingeregeld op de kwaliteit van het onderzoek).

9.8. Aanbevelingen

1. Triage aan de voorkant

Aanbevolen wordt een vorm van triage in te stellen voor de keuze van het soort onderzoek (lijnonderzoek, oriënterend, disciplinair en/of strafrechtelijk).

Ten behoeve van deze triage en monitoring tussendoor wordt aanbevolen:

- criteria op te stellen t.a.v. inzet VIK;
- onderzoeken in te delen in enkele categorieën met daaraan gekoppelde doorlooptijden en vaste reviewmomenten/ momenten overleg opdrachtgever.

2. Inrichting landelijk team voor grotere zaken

Aanbevolen wordt grotere/ complexere/ politiek-gevoelige/ publiciteitsgevoelige/ eenheidsoverstijgende onderzoeken niet door de betreffende eenheid te laten afhandelen. Aangeraden wordt hiervoor een separaat, landelijke organisatorische voorziening in te richten, eventueel met een flexibele schil van experts van binnen de politie maar ook waar nodig van buiten de politie. Afhankelijk van de casus kan worden besloten deze voorziening te laten werken onder landelijke aansturing of onder aansturing van de eenheidsleiding van de betreffende eenheid.

3. Protocollering

Aanbevolen wordt de huidige kaders en richtlijnen uit te breiden met richtlijnen voor elk type onderzoek waarin per processtap is aangegeven wie waarvoor verantwoordelijk is. Aangeraden wordt de uitvoering en vastlegging van onderzoeken te verbeteren door heldere eisen te formuleren t.a.v. doorlooptijden, inzet van middelen en gebruik van informatie, registratie en rapportage.

Ook wordt aangeraden de gemaakte afspraken t.a.v. zorg en rechten van de betrokkene te herijken en deze concreter te maken t.b.v. meer rechtszekerheid van de betrokkene en duidelijkheid voor direct leidinggevende.

4. Registratie en monitoring

Geadviseerd wordt er bij de keuze van een (nieuw) registratiesysteem rekening mee te houden dat er naast cijfers, ook andere sturingsinformatie beschikbaar is, zoals doorlooptijden en de fase waarin het onderzoek zich bevindt, zodat hierop gemonitord en eventueel bijgestuurd kan worden. Het is van belang dat zowel VIK-medewerkers als HR-juristen toegang hebben tot dit systeem.

Aanbevolen wordt een heldere vorm van monitoring in te richten op de gemaakte beleidsafspraken en dit op te nemen in een jaarlijkse cyclus waarover wordt gerapporteerd aan de eenheidsleiding en korpsleiding.

5. Lerend vermogen

Aanbevolen wordt om het leren van interne onderzoeken vast onderdeel uit te laten maken van het proces en daardoor meer aandacht te hebben voor trends in onderzoeken, risicoanalyse en het meer (intern) communiceren over geleerde lessen en aanbevelingen, zowel voor de medewerkers van VIK als ook voor de opdrachtgevers/leidinggevenden in de eenheden. Aanbevolen wordt zowel de VIK's binnen de eenheden als korpsstaf VIK hierop te versterken. Overweeg VIK korpsstaf periodiek met (externe) stakeholders in gesprek te laten gaan over de thema's waarover zij zich zorgen maken en daarop thematisch te focussen in onderzoek en preventie.

6. Inrichting VIK's

Aanbevolen wordt kritisch te kijken naar de inrichting van de afdelingen VIK in de eenheden v.w.b. samenstelling (benodigde functies), competenties, opleidingsniveau, expertisegebieden. Houd hierbij oog voor doorgroeimogelijkheden en specialisaties van medewerkers en het belang van tegenspraak. Overweeg een vorm van rotatie of bindingstermijnen.

Geadviseerd wordt, gezien de bevindingen van dit rapport, een nadrukkelijker rol en ook mandaat voor VIK Korpsstaf vast te leggen. Dit t.a.v. onder andere monitoring, beleidsvorming n.a.v. regelgeving en trends, maar ook t.a.v. nationale en internationale ontwikkelingen in het integriteitsbeleid binnen overheden.

7. Opleidingen en bijscholing

Evalueer de kwaliteit van de opleidingen voor interne onderzoekers bij de Politieacademie. Actualiseer deze indien nodig en stel deze verplicht voor alle VIK- onderzoekers. Zorg ervoor dat in de opleiding veel aandacht is voor de werkgever-werknemer relatie, interview- en verhoortechnieken en morele zelfreflectie. Besteed periodiek aandacht aan het onderhouden van het moreel kader van medewerkers VIK. Zo wordt hun vakmanschap versterkt.

Organiseer op landelijk niveau trainingen t.a.v. het morele kompas onderzoekers en interview- en verhoortechnieken. Overweeg om peer reviews uit te voeren om de kwaliteit van de onderzoeken te verbeteren.

Overweeg ook het maken van opleidingen/ trainingen voor leidinggevenden/ sectorhoofden o.g.v. enerzijds het acteren als bevoegd gezag en anderzijds de zorg voor medewerkers en teams die betrokken zijn in een disciplinair onderzoek.

8. Samenloop met strafrechtelijke onderzoeken

Draag zorg voor meer rechtszekerheid voor betrokkenen door duidelijke (landelijke) afspraken te maken met het OM over het delen van informatie en het moment waarop een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart.

Draag zorg voor meer scheiding tussen het strafrechtelijke en disciplinaire traject door specifieke onderzoekers aan te wijzen binnen VIK voor strafrechtelijke onderzoeken. Dit zodat informatie gescheiden blijft en deze ook de juiste expertise t.a.v. strafrechtelijke onderzoeken kunnen bijhouden.

Bijlage 1: Managementsamenvatting

Achtergrond

Het uitvoeren van interne onderzoeken naar mogelijk plichtsverzuim maakt onderdeel uit van het totale integriteitsbeleid. Ruim zeven jaar geleden zijn de afdelingen Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) gevormd. Zo'n 130 interne onderzoekers en coördinatoren zijn werkzaam binnen het proces interne onderzoeken. Voorheen werden de onderzoeken uitgevoerd door Bureaus Interne Zaken/ Bureaus Interne Onderzoeken. Na zeven jaar is het tijd om te evalueren of het proces interne onderzoeken functioneert zoals bedoeld, of en hoe de kwaliteit verbeterd kan worden en of de inrichting nog volstaat voor de huidige vraag. Vanuit de Tweede Kamer en door de politiebonden zijn ook vragen gesteld over de kwaliteit van dit proces en ook specifiek over de zorg voor betrokken medewerkers. In deze managementsamenvatting worden de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit de review vermeld.

Scope review interne onderzoeken

Het onderzoek richt zich primair op de kwaliteit van interne onderzoeken (oriënterende en disciplinaire onderzoeken) binnen de politie. In de review wordt ook aandacht besteed aan de relatie met strafrechtelijke onderzoeken omdat deze voor een deel door medewerkers VIK worden uitgevoerd (waar het politiemedewerkers betreft). Disciplinaire onderzoeken maken onderdeel uit van een keten van disciplinair proces met diverse actoren. Bevindingen die t.a.v. de keten naar voren komen, worden ook benoemd, maar de keten was niet zelfstandig onderwerp van onderzoek, gezien de onderzoeksopdracht. Het onderzoek is vanuit een concern-perspectief ingestoken. Dit houdt in dat kwaliteit van interne onderzoeken vooral wordt beoordeeld aan de hand van het criterium van eenduidigheid (en daarmee rechtszekerheid/ rechtsgelijkheid voor betrokkenen). De huidige en gewenste kwaliteit is onderzocht aan de hand van de inhoud, proces en organisatie. Daarnaast is gekeken naar de protocollering en overige afspraken.

Het onderzoek bestaat uit verschillende deelonderzoeken:

1. Procesaudit door de afdeling Concernaudit (beoordeling protocollering);
2. Dossieronderzoek door de Politieacademie (beoordeling onderzoeksproces);
3. Stakeholdersonderzoek (beoordeling onderzoeksproces en verificatie overige bevindingen);
4. Internationale vergelijking (vergelijking kwaliteitskader en identificeren best practices t.a.v. proces en inrichting).

Conclusies

Inhoud

- Er bestaan t.a.v. onderzoeksopdrachten verschillen in wie deze formuleert (bevoegd gezag/ VIK/HR) en ook verschillen de onderzoeksopdrachten in mate van concreetheid;
- Voor de onderzoeken zijn geen maximale doorlooptijden gedefinieerd. Doorlooptijden van onderzoeken worden als te lang ervaren. Tussen en binnen de eenheden bestaan grote verschillen. Verklaringen hiervoor liggen zowel binnen VIK (capaciteit en kwaliteit) als buiten VIK (afwachten op beslissingen of afspraken);
- Registratie en verslaglegging zijn niet uniform en niet altijd compleet. De herkomst van signalen is altijd opgenomen in dossiers, de afloop niet altijd. Er bestaan verschillen tussen eenheden wanneer een signaal als melding wordt geregistreerd.

Proces

- Er zijn grote verschillen bij de start van een onderzoek. Er ontbreken criteria wanneer een lijnonderzoek of disciplinair onderzoek moet worden gestart of wanneer feiten al op een andere wijze zijn vastgesteld en geen onderzoek nodig is. Dit leidt tot ongewenste verschillen tussen de eenheden in werkwijze t.a.v. dezelfde feiten.
- Tijdens het onderzoek lijkt de oorspronkelijke onderzoeksopdracht soms uit het oog te worden verloren en ruimer onderzoek gedaan zonder dat het bevoegd gezag om een aanvullende opdracht wordt gevraagd; anderzijds blijkt er soms onvoldoende aandacht te zijn voor het onderzoeken van omstandigheden en houding van betrokkene;
- Er is onvoldoende vastgelegd welke middelen mogen worden ingezet en welke informatie mag worden gebruikt t.b.v. interne onderzoeken. In praktijk leidt dit tot grote verschillen.
- De personeelszorg voor betrokkene in een disciplinair onderzoek is belegd bij de direct leidinggevende. Deze heeft echter vaak onvoldoende kennis over het proces om deze rol goed uit te voeren. Handvatten die het Protocol biedt t.a.v. de rechten van betrokkene worden niet uniform toegepast;
- Het opgestelde Communicatieprotocol biedt veel ruimte voor de eenheden, waardoor in praktijk verschillen ontstaan m.b.t. het moment of de inhoud van de communicatie;

- Het lerend vermogen in de organisatie is onderbelicht op het onderwerp interne onderzoeken. Ook het detecteren van trends en risico's en de eventueel daarmee gepaard gaande noodzaak tot beleidsvorming verdient aandacht.

Organisatie

In de governance zijn beleid en uitvoering gescheiden. Beleid en de monitorende rol zijn belegd bij VIK Korpsstaf en door de eenheden en het PDC worden interne onderzoeken uitgevoerd. In praktijk levert dit problemen op. De monitorende rol kan onvoldoende worden uitgevoerd.

Er bestaan veel verschillen tussen de verschillende VIK's qua inrichting en werkwijze. Er is onvoldoende vastgelegd over de benodigde opleiding en competenties van VIK medewerkers en over de samenstelling van de afdelingen VIK. De beschikbare opleiding wordt door veel respondenten van onvoldoende omvang en niveau geacht.

Protocollen en overige afspraken

In de Protocollen zijn diverse zaken vastgelegd m.b.t. elementen van het disciplinaire proces. De nadruk hierin ligt op de taken, proces en inhoud van het disciplinaire onderzoek. De Protocollen bieden onvoldoende houvast voor registratie, dossiervorming en monitoring. Daarnaast ligt er onvoldoende vast t.a.v. oriënterende onderzoeken en lijnonderzoeken (bijv. of een aanzegging vereist is, is er een rol voor VIK, hoe wordt hierop gemonitord, etc.).

Samenloop met strafrechtelijke onderzoeken

Er zijn geen eenduidige afspraken (op papier en met het OM) wanneer een strafrechtelijk traject wordt opgezet. Dit hangt samen met de verschillen in aard en intensiteit van de relatie die eenheden onderhouden met het OM. Ook verschilt de mate van informatiedeling met het OM en de sturing door het OM tussen de verschillende eenheden.

Internationale vergelijking

Enkele relevante bevindingen uit de vergelijking met systemen in België, Engeland & Wales, Noord-Ierland en Zweden zijn:

- Hoewel veel landen een externe (onafhankelijke) instantie kennen die onderzoek doet naar gedragingen van politieambtenaren, wordt het grootste deel van de zaken door de politie zelf onderzocht (gelijk als in Nederland);
- Andere landen kennen vaker een thematische indeling van onderzoeken en ook specialisaties voor onderzoekers. Dit lijkt bij te dragen aan de kwaliteit van de onderzoeken en aan het signaleren van trends;
- Andere landen kennen (hogere) opleidingseisen van onderzoekers en er is meer aandacht voor bijscholing;
- In andere landen wordt vaker gewerkt met een categorisering van onderzoeken naar ernst en benodigde specialisatie. Aan de hand van deze categorisering wordt een casus toegewezen aan een onderzoeksteam;
- Diverse landen werken met een systeem van meer tussentijdse controle en overleg met de opdrachtgever;
- Er zijn diverse voorbeelden in andere landen t.a.v. het leren van onderzoeken. Zo wordt in Engeland/ Wales mild plichtsverzuim juist afgehandeld in de lijn omdat dit meer bijdraagt aan het leren. Daarnaast wordt meer (intern) gecommuniceerd over geleerde lessen en worden aanbevelingen gedeeld.

Aanbevelingen

1. Aanbevolen wordt een vorm van **triage** in te stellen voor de keuze van het soort onderzoek (lijnonderzoek, oriënterend, disciplinair en/of strafrechtelijk) en daartoe criteria op te stellen en doorlooptijden en vaste reviewmomenten te koppelen aan de verschillende categorieën onderzoeken;
2. Geadviseerd wordt een landelijk organisatorische voorziening in te richten (evt. met een flexibele schil met in- en externe experts) t.b.v. **grotere, complexere, politiek-gevoelige of eenheidsverstijgende onderzoeken**. Afhankelijk van de casus kan besloten worden of aansturing plaatsvindt door de eenheidsleiding of korpsleiding;
3. Aanbevolen wordt **in kaders en richtlijnen** nader vast te leggen wie voor welke processtap verantwoordelijk is en heldere eisen te formuleren t.a.v. doorlooptijden, inzet middelen, gebruik van informatie en registratie en rapportage. Ook wordt aanbevolen de afspraken t.a.v. zorg en rechten van de betrokkene te herijken en concreter te formuleren;
4. Geadviseerd wordt bij de keuze en inrichting van een (nieuw) **registratiesysteem** aandacht te hebben voor sturingsinformatie zodat beter gemonitord en bijgestuurd kan worden. Aanbevolen wordt een heldere vorm van monitoring in te richten op de gemaakte beleidsafspraken en dit op te nemen in een jaarlijkse rapportagecyclus aan de eenheidsleiding en korpsleiding;

5. Aanbevolen wordt om het **leren** van interne onderzoeken vast deel uit te laten maken van het proces en daartoe meer aandacht te hebben voor trends in onderzoeken, risicoanalyse en het meer (intern) communiceren over geleerde lessen en aanbevelingen. Aanbevolen wordt zowel de eenheden VIK als korpsstaf VIK hierop te versterken. Overweeg VIK korpsstaf periodiek met (externe) stakeholders in gesprek te laten gaan over de thema's waarover zij zich zorgen maken en daarop thematisch te focussen in onderzoek en preventie.;
6. Aanbevolen wordt kritisch te kijken naar de **inrichting** van de afdelingen VIK in de eenheden v.w.b. samenstelling (benodigde functies), competenties, opleidingsniveau, expertisegebieden. Houd hierbij oog voor doorgroeimogelijkheden en specialisaties van medewerkers en het belang van tegenspraak. Overweeg een vorm van rotatie of bindingstermijnen. Geadviseerd wordt, gezien de bevindingen van dit rapport, een nadrukkelijker rol en ook mandaat voor VIK Korpsstaf vast te leggen. Dit t.a.v. onder andere monitoring, beleidsvorming n.a.v. regelgeving en trends, maar ook t.a.v. nationale en internationale ontwikkelingen in de aanpak van integriteit binnen overheden.
7. Aanbevolen wordt de kwaliteit van de **opleidingen** interne onderzoeken te evalueren, te actualiseren waar nodig en verplicht te stellen voor alle VIK medewerkers. Overweeg ook het uitvoeren van peer reviews. Overweeg het maken van een training voor leidinggevenden o.g.v. het acteren als bevoegd gezag en het verlenen van personeelszorg aan betrokken medewerkers in een disciplinair proces;
8. Draag zorg voor meer rechtszekerheid voor betrokkenen door duidelijke (landelijke) afspraken met het OM over het delen van informatie en wanneer een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Draag zorg voor meer scheiding tussen het **strafrechtelijke en disciplinaire traject** door specifieke onderzoekers aan te wijzen binnen VIK voor strafrechtelijke onderzoeken. Dit zodat informatie gescheiden blijft en deze ook expertise t.a.v. strafrechtelijke onderzoeken kunnen bijhouden.