

Vergaderjaar 2020–2021

34 641

Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (gewelddaanwending opsporingsambtenaar)

P

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid¹ hebben tijdens het debat op 20 april 2021 kennisgenomen van het wetsvoorstel 34 641 en de motie-Dittrich (D66) c.s. Deze motie werd op 11 mei jl. door de Eerste Kamer aangenomen.

Naar aanleiding hiervan is op 25 mei 2021 de Minister van Justitie en Veiligheid verzocht aan te geven op welke wijze en op welke termijn hij uitvoering gaat geven aan de motie.

De Minister heeft op 18 juni 2021 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

¹ Samenstelling:

Backer (D66), De Boer (GL) (*voorzitter*), Van Dijk (SGP), Van Hattem (PVV), Rombouts (CDA), vac. (CU), Baay-Timmerman (50PLUS), Adriaansens (VVD), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), De Blécourt-Wouterse (VVD), Dittrich (D66), Doornhof (CDA), Janssen (SP), Karimi (GL), Meijer (VVD), Nicolai (PvdD), Otten (Fractie-Otten) (*ondervoorzitter*), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Veldhoen (GL), Van Wely (Fractie-Nanninga), Nanninga (Fractie-Nanninga), Raven (OSF), Karakus (PvdA), Talsma (CU), Hiddema (FVD).

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Minister van Justitie en Veiligheid

Den Haag, 25 mei 2021

Tijdens het debat over het wetsvoorstel 34 641 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het opnemen van een specifieke strafuitsluitingsgrond voor opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt in de rechtmatige uitoefening van hun taak en een strafbaarstelling van schending van de geweldsinstructie en wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het opnemen van een grondslag voor het doen van strafrechtelijk onderzoek naar geweldgebruik door opsporingsambtenaren (gewelddaanwending opsporingsambtenaar) d.d. 20 april 2021, werd de motie-Dittrich (D66) c.s. over een systeem van onderzoek naar en beoordeling van de wijze waarop de politieambtenaar in concrete situaties onjuist heeft gehandeld ingediend.² Deze motie werd op 11 mei jl. door de Eerste Kamer aangenomen. De commissie heeft in haar vergadering van afgelopen 18 mei besloten u te verzoeken om de commissie binnen vier weken op de hoogte te stellen van de wijze waarop u uitvoering gaat geven aan deze motie, alsmede van het beoogde tijdpad. Hierbij breng ik het verzoek van de commissie aan u over.

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
M.M. de Boer

² *Kamerstukken I 2020/21, 34 641, M.*

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 juni 2021

Bij de behandeling van het wetsvoorstel geweldsaanwending opsporingsambtenaar in de Eerste Kamer hebben de leden Dittrich cs een motie ingediend over een nieuw disciplinair systeem van onderzoek en beoordeling bij de politie³. De Eerste Kamer heeft mij verzocht om op deze aangenomen motie voor het zomerreces te reageren. Daar geef ik met deze brief gehoor aan. Tevens wil ik graag van deze gelegenheid gebruik maken om uw beide Kamers⁴ een stand van zaken te geven over lopende trajecten en de verbeteringen die daarmee zijn ingezet en het disciplinair stelsel in de context van deze ontwikkelingen te plaatsen. Op die wijze wordt de integraliteit van het systeem zichtbaar.

Motie-Dittrich cs

De motie-Dittrich cs stelt een onderzoek voor naar een nieuw disciplinair systeem van onderzoek en beoordeling bij de politie. Daarbij gaat de motie in op een aantal trajecten van het stelsel in den brede. In de motie staat kortgezegd dat een vorm van tuchtrecht gewenst is voor het optreden van individuele politieambtenaren met inachtneming van beginselen van openbaarheid, onafhankelijkheid, specifieke deskundigheid, transparantie en waarin een formele rol voor de burger/het slachtoffer is weggelegd. In het huidige systeem zou, aldus de motie, de politieorganisatie als geheel te weinig leren en de maatschappij te weinig zien omdat de toetsing, beoordeling en het sanctiebesluit alleen kenbaar zijn voor de politieambtenaar zelf.

Reactie

Ik onderschrijf de intentie achter de motie. Ook ik ben van mening dat transparantie, openbaarheid en specifieke deskundigheid zeer belangrijke uitgangspunten zijn in het disciplinaire systeem. Het is van groot belang dat de samenleving erop kan vertrouwen dat de politie kritisch naar de eigen organisatie kan kijken, dit op professionele wijze doet vanuit de intentie om hiervan te leren. Normschendingen komen immers in iedere organisatie voor. Het hier adequaat en professioneel op reageren is iets waar de politie iedere dag hard aan werkt.

Tegelijkertijd ben ik van mening dat een onderzoek naar een nieuw disciplinair systeem op dit moment niet het antwoord is. De belangrijkste reden hiervoor is dat reeds meerdere trajecten in het stelsel in den brede zijn ingezet – waaronder bijvoorbeeld een herziening van het gehele stelsel geweldsaanwending – die ik eerst wil afwachten zodat zij daadwerkelijk verandering teweeg kunnen brengen. Onderdeel hiervan zijn een aantal stappen in het vergroten van de transparantie. Over de timing en de trajecten die nu lopend zijn spreek ik hieronder. Daarnaast heb ik een aantal inhoudelijke overwegingen over de motie waardoor ik ook inhoudelijk, op dit moment, niet overtuigd ben van de meerwaarde van een onderzoek naar de mogelijkheden van een nieuw stelsel, zoals in de voorgestelde vorm van extern tuchtrecht.

³ Handelingen I 2020–2021, 34 641, M2.

⁴ Zie hiervoor ook de eerdere notitie van het lid Van Dam «Onveilig buiten, veilig binnen».

Zoals ik in mijn brief van september 2019⁵ heb benadrukt hebben wij in Nederland reeds een wettelijk geregeld hiërarchisch politietuchtrecht. De korpschef is verantwoordelijk voor het korps, hetgeen onder meer het personeelsbeleid, de handhaving van de interne orde en integriteit binnen het korps omvat. Dit komt overeen met het voeren van een integriteitsbeleid dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen dat voor iedere andere overheidswerkgever op grond van de Ambtenarenwet 2017 geldt.⁶ Zie voorts hierna onder Politietuchtrecht.

Het wettelijke niet-hiërarchisch geregelde tuchtrecht ziet op een beroep⁷, zoals loodsen en advocaten en juist niet op een hiërarchische relatie. Tuchtrecht bestaat vaak voor deze vrije beroepsgroepen veelal zonder concrete werkgever, zoals artsen en advocaten, niet bij medewerkers die in dienst zijn van een unieke werkgever, zoals een overheidssector. Politimedewerkers vervullen hun taken binnen een hiërarchische structuur waarin zij in bepaalde gevallen ook alleen maar (op een bepaalde manier) mogen optreden als er toestemming is van een meerdere.

De korpschef vervult een centrale rol. Hij is de werkgever. Wanneer de beoordeling van normovertredingen zou worden overgedragen aan een tuchtcollege raakt de korpschef een belangrijk en geschikt middel kwijt om zijn taken te vervullen.

Daarbij is het zo dat de korpschef nooit zijn werkgeversverantwoordelijkheid – het beoordelen van normovertredingen – kan opgeven. Tot slot zijn er momenteel, zoals hiervoor benoemd, veel ontwikkelingen in het stelsel in den brede die ik eerst zou willen afwachten omdat zij allen het doel hebben de transparantie, onafhankelijkheid en *checks and balances* te versterken.⁸

Uitgangspunten integriteitsstelsel

Het stelsel van disciplinaire afdoening door de politie (kortweg: politietuchtrecht) wordt in deze brief gezien samen met een aantal andere relevante trajecten in relatie tot het stelsel van procedurele waarborgen. Tezamen gaat het hier om de uitgangspunten bij de actualisering van het integriteitsstelsel, waar elementen als de aanbevelingen uit de review VIK, het politietuchtrecht, de klachtbehandeling, de stelselherziening geweldsaanwending en trajecten rondom het programma Politie voor Iedereen bijeenkomen. Geen enkel onderdeel staat op zichzelf in het systeem, deze integraliteit is een eerste uitgangspunt. Deze brief onderstreept dit. Een tweede uitgangspunt is het vertrouwen in het vakmanschap van de medewerker. Dit is ook eerder bij de Tweede Kamer onder de aandacht gebracht⁹. Hierbij hoort ook dat wordt bewaakt dat er niet te veel grote verandertrajecten in een keer in de politieorganisatie worden ingezet. Het derde uitgangspunt is de nadruk op het lerend vermogen, helderheid en transparantie van het stelsel, zoals ook door de indieners van de motie onder de aandacht gebracht. Bij elke aanpassing wordt gezien of de aanpassing bijdraagt aan bovengenoemde uitgangspunten.

⁵ Kamerstukken II, 2019/20, 29 628, nr. 905.

⁶ Art. 4 Ambtenarenwet 2017.

⁷ De volgende beroepen kennen een wettelijk niet-hiërarchisch tuchtrecht: accountants, advocaten, gerechtsdeurwaarders, notarissen, BIG-geregistreerden (artsen, psychologen etc), octrooigemachtigden, loodsen, diergeneeskundigen en scheepvaartbemanningleden.

⁸ Kamerstukken II, 2019/20, 29 628, 905.

⁹ Kamerstukken II, 2019/20, 29 628, 905.

Politietuchtrecht

Er zijn meerdere soorten onderzoeken als er een vermoeden is van verwijtbaar gedrag van een medewerker bij de politie: een oriënterend onderzoek, een disciplinair onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek. Een oriënterend onderzoek kan leiden tot een disciplinair onderzoek of een strafrechtelijk onderzoek. In geval van een disciplinair onderzoek bestaat er een redelijk vermoeden van een plichtsverzuim. De VIK-onderzoekers voeren het onderzoek uit en rapporteren hierover aan de politiechef.

Als het onderzoek is afgerond en plichtsverzuim aannemelijk en verwijtbaar is zijn er verschillende soorten disciplinaire straffen (artikel 77 van het Besluit algemene rechtspositie politie). Dit is variërend van een schriftelijke berisping tot een geldboete, maar (voorwaardelijk) ontslag is ook een mogelijkheid. Daarnaast kan de korpschef vanuit zijn werkgeversverantwoordelijkheid voorwaarden verbinden aan de straffen. Tot nu toe wordt er over interne onderzoeken zo transparant als mogelijk, maar niet tot de persoon herleidbaar gecommuniceerd. Daarmee wil het korps medewerkers handreikingen bieden om te leren van opgedane ervaringen en derden inzicht geven in het aantal en de soort disciplinaire straffen die zijn opgelegd.

De rechtmatigheid van disciplinaire beslissingen kan worden getoetst door onafhankelijke derden, in concreto de bestuursrechter. Daarnaast geeft de Adviescommissie grondrechten en functie-uitoefening politieambtenaren (AGFA) in gevallen waarbij de grondrechten in het geding zijn advies. Dit zijn belangrijke reeds bestaande waarborgen om voor kwaliteit en consistentie van disciplinaire beslissingen te zorgen.

Naast hiërarchische toetsing van normovertredingen is ook strafrechtelijke toetsing mogelijk. Het strafrechtelijke traject onder leiding van de officier van justitie staat los van het politietuchtrecht, maar er kan een zekere samenloop optreden. De aard van de trajecten is echter anders. Bij een strafrechtelijk onderzoek wordt gekeken naar overtreding van een strafrechtelijke norm, terwijl binnen het politietuchtrecht o.g.v. artikel 47, vierde lid, van de Politiewet 2012 dezelfde tuchtnorm geldt als voor andere ambtenaren. Volgens die norm – zoals verankerd in artikel 6 van de Ambtenarenwet 2017 – is de ambtenaar gehouden de bij of krachtens de wet op hem rustende en uit zijn functie voortvloeiende verplichtingen te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt. De beroepscode van de politie omschrijft vervolgens in algemene termen het gedrag dat verwacht wordt van een politieambtenaar en gaat ook in op gedrag dat naar zijn aard niet passend is. Handelen of nalaten dat daarmee strijd wordt in de regel als plichtsverzuim aangemerkt en bestraft.

Vernieuwd Stelsel integriteit en interne onderzoeken

Op 12 november 2020 heb ik de Tweede Kamer een brief gestuurd over het vernieuwde stelsel integriteit en interne onderzoeken.¹⁰ In het nieuwe stelsel staan drie uitgangspunten centraal: rechtszekerheid, verbetering van de kwaliteit en een helder onderscheid tussen het disciplinaire en het strafrechtelijke stelsel. Hier zijn een aantal contouren en daarmee acties uit voortgevloeid, zoals het inrichten van een centraal team, een duidelijke structuur en het versterken van het lerend vermogen van de organisatie, evenals het belang van preventie, gedrag en leiderschap. Hoewel dit een ontwikkeling voor de lange termijn is, heeft de politie hier een aantal

¹⁰ Kamerstukken II 2020/21, 28 844, nr. 220.

eerste stappen in gezet. Zo is in maart en april 2021 in opdracht van de korpsleiding een start gemaakt met het verder inzichtelijk maken van het proces rondom interne onderzoeken in de politieorganisatie en de uitvoering van de aanbevelingen uit de review interne onderzoeken. Naast de concrete aanbevelingen uit de review interne onderzoeken is er ook sprake van een overkoepelende vernieuwing van processtappen, werkwijzen én organisatie. Dit jaar worden een aantal concrete stappen gezet rondom casescreening en registratie. Tevens wordt er een centraal team ingericht wat de zwaardere en meer complexe zaken beoordeelt, zoals ook in de motie wordt verzocht. Het is daarbij van belang dat VIK voldoende onafhankelijk kan opereren van de lijnverantwoordelijken. Afgelopen voorjaar is gebruikt voor de voorbereidingen hieromtrent, komend najaar zullen de eerste veranderingen zichtbaar worden.

Zoals is aangegeven in mijn brief van november 2020 werkt de ingezette aanpak en het doorbreken van negatieve patronen in teams alleen in combinatie met een hernieuwde inzet op leren, preventie en leiderschap. In dat kader is een goede transparante behandeling van signalen en klachten en het blijven reflecteren in teams op de lessen die hieruit geleerd kunnen worden van groot belang.

Klachtbehandeling

Bij de vorming van de nationale politie en het opstellen van de Politiewet 2012 is veel aandacht besteed aan de klachtenprocedure. Klachtbehandeling is een belangrijk onderdeel van VIK en is vastgelegd in hoofdstuk 7 van de Politiewet 2012 en een belangrijk onderdeel van het stelsel. Klachtencommissies politie bestaan uit louter externe leden, wat het belang dat wordt gehecht aan de blik van buiten onderstreept. De korpschef en ik achten het van groot belang dat iedereen klachten over de gedragingen van ambtenaren van de politie op laagdrempelige wijze kan indienen bij de korpschef en dat de korpschef deze klachten op professionele wijze afhandelt. Dat is essentieel voor het vertrouwen van de burger in de politie, de transparantie en het lerend vermogen van de politie. De kracht van klachtafhandeling zit in maatwerk op eenheidsniveau.

De politie investeert stevig in de professionalisering van de klachtenbehandeling. Hierbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de aanbevelingen die de Nationale ombudsman heeft gedaan de rapporten «professionele klachtenbehandeling door de politie» (2021) en «Verkleurde beelden» (2021). Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de verbetering van de wijze waarop klachten omtrent etnisch profileren worden behandeld en de organisatie daar lering uit trekt. Klachtbehandeling is overigens breder dan dit en gaat ook over bejegening, vermeend misbruik van bevoegdheden en dat soort zaken. Klachtbehandeling is primair gericht op herstel, maar kan gedrag aan het licht brengen dat als vermoedelijk plichtverzuim moet worden onderzocht, beoordeeld en bestraft.

In de tweede helft van dit jaar heeft de Inspectie Justitie en Veiligheid een vervolgonderzoek gepland op haar rapport «Klachtbehandeling door de politie», dat inzicht zal geven in de staat van de klachtenbehandeling bij de politie. Ook dat rapport zal worden betrokken bij de verdere professionalisering van de klachtbehandeling.

Stelselherziening geweldsaanwending

Voor wat betreft de beoordeling van geweldgebruik is de afgelopen jaren gewerkt aan de stelselherziening geweldsaanwending. Dit is een herziening van de relevante wet- en regelgeving én interne procedures die volgen op geweldgebruik door opsporingsambtenaren. Naast de wet

gewelddaanwending opsporingsambtenaar¹¹ – die een wettelijk kader introduceert voor de beoordeling van geweldgebruik door opsporingsambtenaren en op 11 mei jl. is aangenomen door de Eerste Kamer – maken twee wijzigingen van de Ambtsinstructie onderdeel uit van de herziening:

1. Wijziging Ambtsinstructie eerste tranche¹²; zorgt voor een herziening en uniformering van het gehele proces van melden, registreren, beoordelen en terugkoppelen van een gewelddaanwending.
2. Wijziging Ambtsinstructie tweede tranche¹³; bevat een aanscherping en actualisatie van de criteria voor gebruik van geweld- en vrijheidsbeperkende middelen.

Een belangrijk doel van de stelselherziening is het creëren van meer ruimte voor reflecteren op en leren van gewelddaanwending (versterken lerend vermogen). De nieuwe wijze van registreren maakt het mogelijk dat op transparante wijze verantwoording kan worden afgelegd over het bij wet toegekende geweldsmonopolie. De wet en de wijziging van de Ambtsinstructie tweede tranche treden in werking als alle politieambtenaren hiervoor zijn opgeleid. Naar verwachting is dit op 1 juli 2022. De Ambtsinstructie eerste tranche is in werking getreden op 1 juli 2020.

De wet gewelddaanwending regelt daarnaast dat eventuele strafrechtelijke zaken tegen opsporingsambtenaren die geweld hebben gebruikt altijd worden behandeld door de rechtbank Midden-Nederland.

Burgerparticipatie bij het beoordelingsproces van gewelddaanwending wordt geborgd door het in het leven roepen van adviescommissies (commissie gewelddaanwending) met daarin ten minste één extern lid om bij te dragen aan de objectiviteit en inbreng te leveren vanuit de maatschappij. Daarnaast onderzoekt het WODC – op verzoek van de Tweede Kamer – op dit moment of en hoe een betrokken burger gehoord zou kunnen worden bij het interne beoordelingsproces van gewelddaanwending. Daarbij kijkt zij ook naar de koppeling met de klachtenprocedure.¹⁴ Het onderzoek wordt naar verwachting in de tweede helft van dit jaar afgerond.

Politie voor ledereen

De korpschef streeft met Politie voor ledereen naar een korps dat meer divers is opgebouwd en professioneel kan omgaan met verschillen in de samenleving en in het korps indachtig de Grondwet en de beroepscode. Daarbij is er oog voor de verschillende culturen en leefstijlen in onze samenleving. De korpsleiding werkt in dialoog met betrokkenen binnen en buiten de politie toe naar meer eenduidigheid en helderheid over sancties in geval van discriminerend gedrag. Hierbij is oog voor een heldere correctie op ongewenst gedrag die rekening houdt met feiten en omstandigheden en met de vraag welke kansen politiemedewerkers krijgen om te leren van hun fouten. De korpsleiding is hierover ook in gesprek met de politietop en het Netwerk Divers Vakmanschap. Daarnaast is de korpsleiding gestart met het vormen van een externe raad voor reflectie en advies op de realisatie van Politie voor ledereen. Deze reflectiegroep wordt divers samengesteld met onder andere deskundigen uit de wetenschap en maatschappelijke organisaties. De genoemde gesprekken en acties zullen worden betrokken bij het (door)ontwikkelen van Politie voor ledereen en dit zal tevens een bijdrage leveren aan de

¹¹ Stb 2021, 233.

¹² Stb 2020, 144.

¹³ Stb 2021, 46.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 34 641, nr. 24.

intenties die naar mijn mening ten grondslag liggen aan de motie-Dittrich, die het brede spectrum van normeren en sanctioneren van ongewenst gedrag en het volledige sanctiestelsel omvat.

Tot slot: agenda voor het najaar

Hoewel ik de intentie van de motie-Dittrich steun ben ik van mening dat het in de motie voorgestelde onderzoek nu niet de oplossing is. Ik acht het van belang dat de werking van de hiervoor beschreven ingezette trajecten wordt afgewacht om te bezien of zij daadwerkelijk bijdragen aan de hiervoor benoemde uitgangspunten van het stelsel. Deze trajecten zijn mijns inziens in lijn zijn met de in de motie-Dittrich verwoorde intentie.

De motie vraagt om meer transparantie van het systeem, niet alleen binnen de organisatie zodat er geleerd kan worden, maar ook naar de maatschappij toe. De korpschef en ik onderschrijven dit streven van harte. Ik heb de korpschef daarom gevraagd om verantwoording over disciplinaire straffen op te nemen in het jaarverslag, waarbij gekeken wordt naar soorten/type integriteitsonderzoeken, wijze van afdoening en trendmatige ontwikkelingen zodat hiervan geleerd kan worden. Dit is in lijn met de ontwikkelingen die vorig jaar november zijn ingezet in het kader van de actualisering van het integriteitsstelsel.

Zoals reeds benadrukt wil ik de resultaten van deze ontwikkelingen eerst afwachten voordat er verandertrajecten op elkaar worden gestapeld. In het najaar bericht ik uw Kamer, zoals toegezegd in het Commissiedebat Politie van 10 juni 2021, over het klachtenstelsel. Ik blijf met de korpschef in gesprek over dit onderwerp en zal uw Kamer periodiek hierover informeren.

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