

# VU Research Portal

## **Politietuchtrecht**

van der Steeg, M.

2004

### **document version**

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### **citation for published version (APA)**

van der Steeg, M. (2004). *Politietuchtrecht: Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk*. [, Vrije Universiteit Amsterdam]. Kluwer.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

## Samenvatting

Een democratische rechtsstaat kan niet goed functioneren zonder een professionele, betrouwbare en geloofwaardige politie. Politieambtenaren die regels overtreden, schaden het maatschappelijk vertrouwen in de kwaliteit van de politie. Dit vertrouwen kan worden hersteld door een adequate reactie op plichtsverzuim door de politieleiding. Het politietuchtrecht biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid vanwege plichtsverzuim een sanctie op te leggen, waarmee het morele afkeuring uitdrukt en inbreuk maakt op de rechtspositie van de betrokken politieambtenaar.

De integriteit van de overheid en van de politie is sinds tien jaar een belangrijk maatschappelijk en politiek thema. Desalniettemin is er maar weinig bekend over de manier waarop overheidsorganisaties omgaan met normovertredingen. Voor zover het de politie betreft, beoogt deze studie hierin inzicht te geven. Tevens wordt ingegaan op de juridische aspecten van het politietuchtrecht, aangezien deze niet of slechts summier aan de orde komen in bestuursrechtelijke en ambtenaarrechtelijke literatuur.

### *Probleemstelling en onderzoeksmethoden*

Het doel van dit onderzoek is het verschaffen van inzicht in de normatieve en empirische aspecten van het politietuchtrecht. De probleemstelling als volgt geformuleerd: Welke (gedrags)normen voor politieambtenaren zijn tuchtrechtelijk relevant, aan welke juridische eisen behoort de tuchtrechtelijke procedure te voldoen en hoe functioneert het politietuchtrecht in de praktijk? Het juridische onderzoek bestaat uit bestudering van wetgeving, kamerstukken, literatuur en jurisprudentie. Het empirische onderzoek valt uiteen in een landelijk onderzoek en een *casestudy* in twee politiekorpsen: een groot randstedelijk korps en een middelgroot korps in overwegend landelijk gebied. Het landelijke onderzoek behelst de analyse van beleidsstukken, disciplinaire procedurereglementen en jaarverslagen over de jaren 1999-2000 aangaande interne onderzoeken en de afdoening daarvan. Ten behoeve van de casestudies zijn meerdere onderzoeksmethoden gehanteerd, te weten: bestudering van beleidsstukken en jaarverslagen, dossieronderzoek, interviews met leidinggevend en materiedeskundigen en een enquête onder medewerkers uit de basispolitiezorg.

### *Opbouw proefschrift*

Het proefschrift is ingedeeld in zeven hoofdstukken. Hoofdstuk 1 vermeldt de probleemstelling, de onderzoeksvragen en de onderzoeksmethoden. Hoofdstuk 2 bevat het analytisch kader dat ten grondslag ligt aan het onderzoek. Hoofdstuk 3 behelst een beschouwing van het materiële tuchtrecht. In hoofdstuk 4 is het formele politietuchtrecht uiteengezet. Hoofdstuk 5 schetst een landelijk beeld van het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk, dat reliëf krijgt in hoofdstuk 6 met het verslag van de twee casestudies. In hoofdstuk 7 wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvragen, wat onder meer inhoudt dat de praktijk van het politietuchtrecht wordt beoordeeld op rechtmatigheid en doeltreffendheid. Tot slot zijn zes dilemma's beschreven waarmee leidinggevend en korpsleiding van de politie te maken krijgen bij het toepassen van het politietuchtrecht.

### *Kenmerken van politietuchtrecht*

Tuchtrecht is sanctierecht van een groep. Het politietuchtrecht is te typeren als hiërarchiek tuchtrecht, dat wil zeggen dat het wordt toegepast door een hiërarchisch meerdere. Het politietuchtrecht is geen klachtrecht, anders dan bijvoorbeeld het medisch tuchtrecht waarbij een college de gegrondheid van een klacht beoordeelt. De formeel wettelijke grondslag van het politietuchtrecht ligt in artikel 125 lid 1 Ambtenarenwet, maar de daadwerkelijke regeling is te vinden in het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). Vastgesteld is dat noch in de wetsgeschiedenis, noch in het landelijk integriteitsbeleid de doelstelling van het politietuchtrecht is geformuleerd. Uit de aard van het recht en uit de inzichten in de literatuur is afgeleid dat het politietuchtrecht tot doel heeft een waarborg te vormen voor ten eerste de professionaliteit van de politie, ten tweede de interne orde van de organisatie en ten derde de geloofwaardigheid van de politie, hetgeen betrekking heeft op de privé-gedragingen van de politie-

ambtenaren. Het politietucht recht beoogt derhalve een waarborg te zijn voor de professionaliteit, functionaliteit en geloofwaardigheid van de politie.

### *Context*

De beleidscontext waarbinnen het politietucht recht is geplaatst, is gericht op de bevordering van de integriteit van de overheid in het algemeen en de politie in het bijzonder. Het integriteitsbeleid staat in het teken van preventie en bewustwording van integriteitsrisico's. Er is geen sprake van een eenduidige visie op het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie en de oorzaken daarvan, noch op de reactie daarop. Het tucht recht speelt in het integriteitsbeleid dan ook nauwelijks een rol.

Om te bezien welke normovertredingen daadwerkelijk plaatsvinden, welke worden aangemerkt als plichtsverzuim, welke worden onderzocht en welke leiden tot tucht rechtelijke sanctiëring, is gekomen tot een indeling van twaalf typen, die alle mogelijke normovertredingen van politieambtenaren omvatten. Deze vallen uiteen in drie hoofdcategorieën, te weten: normovertredingen in de functie-uitoefening, normovertredingen die de interne orde van het korps verstoren en normovertredingen in de privé-sfeer.

In de literatuur worden verscheidene risicofactoren genoemd die het plaatsvinden van normovertredingen binnen de politie bevorderen. Deze hangen grotendeels samen met de gelegenheidsstructuur voor het plegen van normovertredingen. Deze wordt gevormd door een grote mate van individuele beslissingsvrijheid, de beschikking over ingrijpende bevoegdheden in combinatie met de beperkte mogelijkheden om de kwaliteit van het werk te controleren. Vanwege deze factoren en de van oudsher geringe bereidheid normovertredingen van een collega aan te kaarten, moet worden aangenomen dat er sprake is van een aanzienlijk *dark number* van onontdekte dan wel niet geregistreerde normovertredingen.

Het politietucht recht vormt het sluitstuk van de interne normhandhaving. In de literatuur worden twee handhavingstijlen onderscheiden: de coöperatieve handhavingstijl die zich kenmerkt door normstelling in overeenstemming met de werkvloer en herstel van het geschonden vertrouwen in reactie op een normovertreding enerzijds en de repressieve handhavingstijl die zich kenmerkt door van bovenaf opgelegde normen en een discipline-rende reactie op normovertredingen anderzijds.

### *Materieel politietucht recht*

Het Barp kent een open tuchtnorm met als centraal begrip 'plichtsverzuim'. Artikel 76 Barp lid 1 verleent het bevoegd gezag een discretionaire bevoegdheid om een politieambtenaar disciplinair te straffen wanneer hij zich schuldig maakt aan plichtsverzuim. Het tweede lid omschrijft wat onder plichtsverzuim wordt verstaan.

#### artikel 76 Barp

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

Plichtsverzuim kan bestaan uit een doen of nalaten. Voorwaarde voor het kwalificeren van gedragingen als plichtsverzuim is dat er sprake is van schuld van de politieambtenaar en er geen rechtvaardigingsgrond is voor de gedraging. Het open en vage begrip plichtsverzuim vraagt om een normatief kader dat hieraan inhoud geeft en gebruikt kan worden om normovertredingen te beoordelen. In het licht van het *nulla poena*-beginsel en het *lex certa*-beginsel verdient het de voorkeur dat gedragsregels zo veel mogelijk schriftelijk zijn vastgelegd. Normen die niet op schrift staan, moeten worden geëxpliciteerd alvorens er sprake kan zijn van een sanctiëeringsbevoegdheid, tenzij het om algemeen geaccepteerde fatsoensnormen gaat.

Er is een normatief kader samengesteld van externe normen die buiten de invloedssfeer van de politie tot stand zijn gekomen, te weten algemene rechtsbeginselen voor alle

overheidsoptreden, bepalingen uit de Europese code voor politieke ethiek 2001, wettelijke voorschriften met betrekking tot de taken en bevoegdheden van de politie, strafrechtelijke verbodsbepalingen en de behoorlijkheidsnormen zoals geformuleerd door de Nationale ombudsman. Vervolgens zijn ook interne normen die binnen de politie zijn vastgesteld van belang, zoals gedragscodes, dienstvoorschriften en dienstopdrachten. Voor het geven van een invulling aan plichtsverzuim bleek de jurisprudentie minder houvast te bieden dan was verwacht, omdat de rechter zelden algemene bewoording gebruikt om aan te geven wat onder plichtsverzuim wordt verstaan. Wel is duidelijk geworden dat de rechter groot belang hecht aan een open en transparante houding van medewerkers jegens hun leidinggevend en dat gedragingen in de privé-sfeer wel degelijk plichtsverzuim kunnen opleveren als zij het aanzien van de politie aantasten.

Artikel 77 Barp noemt tien sancties in oplopende zwaarte. De schriftelijke berisping is primair gericht op het versterken van de norm; tijdsancties, boete en salarissancties beogen voornamelijk leedtoevoeging aan de betrokkene; schorsing en ontslag zijn gericht op uitsluiting van de betrokkene. De sancties kunnen onder voorwaarde worden opgelegd, waarbij het bevoegd gezag bijzondere, op het plichtsverzuim en de persoon van de betrokkene toegesneden voorwaarden kan stellen. Het orgaan dat bevoegd is tot aanstelling van een ambtenaar, is ook bevoegd tot het opleggen van een disciplinaire sanctie.

#### *Formeel politietuchtrecht*

Procedureel is het politietuchtrecht ingebed in het bestuursrecht. Bestuursrechtelijke beginselen en bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn dan ook van toepassing op de voorbereiding, inhoud en inrichting van het tuchtrechtelijk sanctiebesluit. Het politietuchtrecht valt echter niet onder de werking van artikel 6 EVRM, omdat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens een tuchtrechtelijke procedure niet aanmerkt als een *criminal charge* en het ambtenaarrechtelijke geschillen van ambtenaren met verantwoordelijkheden die specifiek tot het domein van de overheid behoren, evenmin schaarft onder *civil rights*.

Het bevoegd gezag is gehouden de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen alvorens tot het opleggen van een sanctie te kunnen overgaan (art. 3:2 Awb). In de praktijk wordt gesproken van disciplinair onderzoek. Vanwege het vrije bewijsstelsel van het bestuursrecht zijn in beginsel alle bewijsmiddelen toegestaan die kunnen bijdragen aan het aannemelijk maken van het verweten plichtsverzuim en de schuld van de betrokkene. Naast bedrijfsinformatie, de verklaring van de betrokkene, getuigenverklaringen en deskundigenverklaringen kan het bevoegd gezag ook strafrechtelijke processen-verbaal als bewijsmiddel gebruiken. Gedurende het onderzoek en de besluitvormingsprocedure kan het bevoegd gezag de betrokkene op non-actief stellen door een ordemaatregel toe te passen, zoals buitenfunctiestelling of schorsing.

Vanwege het leedtoevoegend karakter van het merendeel van de tuchtrechtelijke sancties is het evenredigheidsbeginsel van bijzonder belang. Het evenredigheidsbeginsel ligt in het verlengde van de rechtsplicht tot het maken van een belangenafweging. Het betekent dat de zwaarte van de sanctie in evenredigheid moet staan met de ernst van de gepleegde feiten. Het evenredigheidsbeginsel stelt een bovengrens aan de strafmaat. Cumulatie van een strafrechtelijke en een tuchtrechtelijke sanctie wordt geaccepteerd vanwege de verschillen in normstelling, strafdoelen, handhavend orgaan en de beperkte reikwijdte van het tuchtrecht. Om te voorkomen dat cumulatie niet meer in verhouding staat tot de ernst van de feiten is onderlinge afstemming aangewezen tussen het OM en het bevoegd gezag. Het ligt voor de hand plichtsverzuim dat tevens een strafbaar feit vormt en plaats heeft gevonden in de functie-uitoefening dan wel een schending betekent van de interne verhoudingen van het korps, primair tuchtrechtelijk af te doen. Ter zake van plichtsverzuim, tevens een strafbaar feit, dat heeft plaatsgevonden in privé-tijd dient een strafrechtelijke afdoening voorrang te krijgen.

#### *Politietuchtrecht in de praktijk*

Op basis van het landelijk onderzoek naar het functioneren van het politietuchtrecht in de praktijk is vastgesteld dat de toepassing van het politietuchtrecht gepaard gaat met een grote

mate van rechtsonzekerheid, zowel in normatief als in procedureel opzicht. De invulling van het vage begrip plichtsverzuim blijft vaak achterwege in disciplinaire procedurereglementen, evenals verduidelijking van de rechtspositie van de betrokkene. Zo blijft de vraag of de betrokkene een zwijgrecht toekomt in het kader van een disciplinair onderzoek veelal onbesproken. Ook voor de leidinggevendenden bestaat onzekerheid, omdat niet wordt bepaald hoe leidinggevendenden op verschillende vormen van plichtsverzuim dienen te reageren. Leidinggevendenden moeten daardoor naar eigen inzicht beslissen of zij (een vermoeden van) plichtsverzuim bij de korpsleiding melden waardoor het tuchtrecht in beeld komt, of dit zelf op informele wijze afdoen.

In de onderzochte periode van 1999-2000 zijn er landelijk gezien jaarlijks gemiddeld 9,6 politieambtenaren per 500 personeelsleden onderwerp van intern onderzoek geweest. Het aangetoonde plichtsverzuim bestond voor het grootste deel uit gedragingen die inbreuk maken op de interne orde van het korps (de helft), gevolgd door plichtsverzuim in de functieuitoefening (een kwart) en plichtsverzuim in de privé-sfeer (een kwart). Omdat op nagenoeg alle gevallen van plichtsverzuim een reactie van het bevoegd gezag volgde, is geconcludeerd dat de politie normovertredingen serieus neemt. De rechtspositionele besluiten die waren genomen vanwege plichtsverzuim bestonden in de meerderheid van de gevallen uit een disciplinaire sanctie. Daarnaast is besloten tot ongeschiktheidsontslag, een functioneringsgesprek of overplaatsing. Ook kwam ontslag op eigen verzoek voor, hetgeen in combinatie met een financiële schikking een uitweg kan bieden in het geval het ongewenst is dat de betrokkene aanblijft, maar er onvoldoende grond is voor gedwongen ontslag. Ontslag volgde relatief vaak op diefstal, fraude, normovertredingen in de privé-sfeer en misbruik van informatie.

In de twee *casestudies* is duidelijk geworden dat er voor het kwalificeren van gedragingen als plichtsverzuim een cruciale rol is weggelegd voor (wijk)teamchefs en districtschefs, dat wil zeggen de leidinggevendenden op de werkvloer en het management. Zij komen op basis van hun eigen morele oordeel en ervaring tot een beoordeling van de ernst en verwijtbaarheid van gedragingen, veelal zonder te refereren aan geschreven regels - behoudens het wetboek van strafrecht.

Een indicatie van het plichtsverzuim dat daadwerkelijk plaatsvindt in de twee korpsen wordt gegeven door de resultaten van de medewerkersenquête, met het voorbehoud dat zij een weergave vormen van de perceptie van de medewerkers. De meest gerapporteerde vormen van plichtsverzuim in beide korpsen zijn een gebrekkige werkhouding, op afstand gevolgd door ongewenste omgangsvormen jegens burgers, misbruik van bedrijfsmiddelen, slordig omgaan met in beslag genomen en gevonden goederen, ongewenste omgangsvormen jegens vrouwelijke collega's en informele informatieverstrekking in de functieuitoefening.

Landelijk gezien vertoonden de korpsen onderling grote verschillen wat betreft aantallen interne onderzoeken en aantallen en typen afdoeningen. Dit gold ook voor de twee korpsen van de casestudies. Korps Amsterdam-Amstelland telde aanmerkelijk meer verdachten van strafrechtelijk onderzoek en meer ontslagen. Het hogere aantal ontslagen is terug te voeren op de aard en ernst van het daar onderzochte plichtsverzuim. Tevens speelde de selectie van zaken een rol. De aanpak van plichtsverzuim in korps Amsterdam-Amstelland is strafrechtelijker van karakter, ingegeven door een strafrechtelijke oriëntatie van het Bio. Het Bio formuleert een probleemanalyse ten aanzien van het plaatsvinden van normovertredingen, die wordt overgenomen door de leidinggevendenden. In korps Noord- en Oost-Gelderland ervaren leidinggevendenden voornamelijk plichtsverzuim op het gebied van werkhouding en omgangsvormen als probleem, hetgeen zich leent voor een disciplinaire aanpak. De focus van de leidinggevendenden op de werkvloer verschilt derhalve tussen de korpsen. De cijfers wijzen slechts in geringe mate op een verschil in handhavingstijl. De handhavingstijl van korps Amsterdam-Amstelland lijkt iets meer repressief van karakter en de handhavingstijl van korps Noord- en Oost-Gelderland lijkt iets meer coöperatief van aard.

### *Dilemma's in de praktijk*

Duidelijk is geworden dat de praktijk van het politietucht recht geen eenduidig beeld oplevert, maar wordt gekarakteriseerd door dilemma's. Er zijn zes dilemma's benoemd. De korpsleiding kent het normeringsdilemma: moeten normen van bovenaf worden vastgesteld met als voordeel duidelijkheid en rechtszekerheid, of kan normstelling beter op de werkvloer plaatsvinden met als voordeel dat er meer draagvlak is, maar wat ten koste kan gaan van de rechtsgelijkheid en de handhaafbaarheid van de normen? De leidinggevende kampt met het controledilemma: het controleren van (de prestaties van) zijn medewerkers verhoogt de ontdekkingskans van normovertredingen, maar kan de onderlinge vertrouwensrelatie ondermijnen. Bij ontdekking van een normovertreding doet zich het correctiedilemma voor: het integriteitsbeleid hecht groot belang aan het aanspreken van de overtreder door zijn leidinggevende, maar deze heeft reden te vrezen dat de werksfeer hieronder te lijden heeft en de afstand tot zijn medewerkers wordt vergroot. Tevens speelt het formaliseringsdilemma een rol: de leidinggevende staat in geval van plichtsverzuim voor de keuze het zelf op informele wijze af te handelen, bijvoorbeeld met een gesprek, of het plichtsverzuim voor een formele afdoening voor te dragen bij de korpsleiding. De eerste optie heeft als voordeel dat hij de afdoening in eigen hand houdt en lik op stuk geeft, terwijl een formeel traject lange tijd in beslag neemt en een ongewisse uitkomst heeft. De korpsleiding staat voor het sanctioneringsdilemma: een disciplinaire zaak kan de relatie tussen management en medewerkers verzieken, maar het waarborgen van de kwaliteit van de politie vraagt onder omstandigheden wel degelijk om repressief optreden. Aan de korpsbeheerder is de bevoegdheid tot het nemen van een sanctiebesluit voorbehouden. Hij ziet zich geconfronteerd met het exit-dilemma: het ontslag van een medewerker is aangewezen als zijn aanwezigheid onhoudbaar is dan wel een te groot veiligheidsrisico met zich brengt. Tegelijkertijd betekent ontslag in zekere mate een vorm van 'kapitaalvernietiging', al naar gelang er geïnvesteerd is in de medewerker en hij beschikt over specifieke kennis en ervaring.

### *Beoordeling van de rechtmatigheid van het politietucht recht in de praktijk*

Op basis van het onderzoek naar het materiële en formele politietucht recht, zijn vereisten voor een goed functioneren van politietucht recht geformuleerd. Aan de hand hiervan is de rechtmatigheid van het functioneren van het politietucht recht in de praktijk beoordeeld. Geconstateerd is dat korpsen met name tekortschieten op het punt van het formuleren van beleid. Het consistentiebeginsel verlangt dit zodat richting wordt gegeven aan de discretionaire bevoegdheid om een sanctiebesluit te nemen en daaraan voorafgaand een disciplinair onderzoek in te stellen. Vanwege het uitblijven van nadere invulling van het begrip plichtsverzuim, wordt onvoldoende waarborg geboden tegen een willekeurige kwalificatie van gedragingen als plichtsverzuim. Vervolgens wordt onvoldoende vastgesteld in welke gevallen van plichtsverzuim disciplinair onderzoek is aangewezen. Ten slotte is er geen sanctiebeleid aangetroffen, met uitzondering van de stelregel 'lekkers (van informatie) is vertrekken'. De conclusie is dan ook dat vanwege de casuïstische benadering van plichtsverzuim niet wordt voldaan aan het consistentiebeginsel. Hieraan doet de protocollaire verplichting tot het inwinnen van juridisch advies als onderdeel van de besluitvormingsprocedure niet af. Hoewel dit zorgvuldige en consistente besluitvorming bevordert, biedt het op zich onvoldoende waarborg tegen willekeur.

Alle korpsen hebben op aanwijzing van de minister van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties een bureau interne onderzoeken (Bio) ingesteld, met een samenstelling die varieert van één persoon tot een team van 18 personen. Een Bio bevordert zorgvuldig onderzoek naar plichtsverzuim, vanwege zijn specifieke deskundigheid en ervaring en omdat het met meer distantie kan opereren dan een leidinggevende die de betrokkene persoonlijk kent. Een Bio biedt een betere garantie dat het onderzoek zonder vooringenomenheid wordt uitgevoerd dan wanneer het onderzoek wordt opgedragen aan reguliere medewerkers of direct leidinggevend. In de praktijk is het horen van de betrokkene en van getuigen de belangrijkste wijze van bewijsvergaring. Als extra waarborg voor zorgvuldigheid bepalen sommige korpsen dat het gebruiken van bedrijfsinformatie alleen na toestemming van de korpsleiding is toegestaan. Over het geheel gesproken bestaat de indruk dat het disciplinair

onderzoek zorgvuldig verloopt. Tegelijkertijd is vastgesteld dat de onderzoeken zelden het individuele niveau overstijgen. Aan het doorlichten van de procedures en/of het onderdeel op het bestaan van gelegenheid tot het plegen van normovertredingen zoals het landelijk beleid voorstaat, komt men in de praktijk derhalve vooralsnog onvoldoende toe.

Er bestaat in de praktijk onduidelijkheid over de vraag of de betrokkene een zwijgrecht toekomt als hij wordt gehoord ter voorbereiding van een sanctiebesluit. Uit de jurisprudentie kon geen duidelijk standpunt worden opgemaakt, maar er zijn wel aanknopingspunten voor het honoreren van een zwijgrecht. Geconcludeerd is dat op basis van de jurisprudentie, tegen de achtergrond van de rechtswaarborgen van het EVRM en met het oog op het ingrijpende karakter van sommige tuchtrechtelijke sancties, het realistisch is de betrokkene een zwijgrecht toe te kennen als hij wordt verhoord met het oog op het aan hem opleggen van een disciplinaire sanctie.

In sanctiebesluiten komen niet of nauwelijks verwijzingen voor naar geschreven bronnen van normen, zoals het integriteitsstatuut van de politie 1997 of een gedragscode van het korps. Dit is echter wel een vereiste van goed politietuchtrecht. De sanctiebesluiten geven over het geheel wel de indruk dat (ongeschreven) normen voorafgaande aan de sanctionering eerst verduidelijkt worden, tenzij de norm zo evident is dat explicitering niet nodig is. In het algemeen gesproken lijkt dus wel te worden voldaan aan het *lex certa*-beginsel. Het dossieronderzoek wijst verder uit dat sanctiebesluiten in het algemeen zoals vereist een telastelegging bevatten en een mededeling omtrent de verwijtbaarheid van de betrokkene. Over het geheel genomen is niet gebleken van onevenredige sanctietoepassing.

#### *Beoordeling van de doeltreffendheid van het politietuchtrecht*

Normovertredingen die los staan van de functie-uitoefening en zijn gepleegd met het oog op verbetering van de eigen positie worden per definitie als plichtsverzuim aangemerkt en meestal voor een formele afdoening voorgedragen. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om interne diefstal, fraude en normovertredingen in de privé-sfeer. Ook het niet nakomen van arbeidsrechtelijke verplichtingen wordt naar verhouding vaak afgedaan met een disciplinaire sanctie. Normovertredingen in de normale functie-uitoefening, zoals excessief geweldsgebruik, worden daarentegen niet snel als plichtsverzuim bestempeld. Ten aanzien hiervan hebben leidinggevenden veelal een begripvolle houding, zeker als de betrokkene zijn fout erkent en bereid is hiervan te leren. Als waarborg voor professionaliteit speelt het politietuchtrecht daardoor slechts een marginale rol. Toch is juist in de politieke functie-uitoefening een belangrijk maatschappelijk belang gelegen. Het is dan ook de vraag of het publiek vertrouwen in het zelfreinigend vermogen van de politie gebaat is bij een zo terughoudende toepassing van het politietuchtrecht ten aanzien van plichtsverzuim in de functie-uitoefening. De coöperatieve handhavingstijl ten aanzien van plichtsverzuim in de functie-uitoefening, gestoeld op begrip en gedeelde informele beroepsnormen, staat op gespannen voet met het herstellen van het geschonden aanzien van de politie dat formele afkeuring door de korpsleiding verlangt.

De huidige beleidscontext, arbeidscontext en juridische context bevorderen een doeltreffende toepassing van het politietuchtrecht niet, maar werpen hiertegen veeleer belemmeringen op. Aangezien een coöperatieve handhavingstijl beter past binnen de arbeidscontext van onderling vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheden, is het niet verwonderlijk dat de overheid in haar integriteitsbeleid geen voorkeur geeft aan een repressieve handhavingstijl. Hierdoor ontbeert het politietuchtrecht een duidelijke functie binnen het politieke integriteitsbeleid. Ook de juridische context bevordert toepassing van het politietuchtrecht niet omdat hiermee een lange procedure en een onzekere uitkomst gepaard gaat. Deze factoren verklaren waarom het tuchtrecht vooral gestalte krijgt in sancties die niet primair leedtoevoeging beogen.

De studie is niet uitgemond in een pleidooi om het politietuchtrecht vaker toe te passen. Wel is betoogd dat het politietuchtrecht doeltreffender kan functioneren wanneer de politie beleid formuleert waarin wordt aangegeven welke soort reactie moet volgen op welke vorm van plichtsverzuim. Omdat een disciplinaire sanctie binnen en buiten de politie een duidelijk signaal afgeeft dat het plichtsverzuim in kwestie niet wordt getolereerd, fungeert het

politietuchtrecht daarin als een onontbeerlijk ultimum remedium binnen het systeem van rechtspositionele maatregelen.