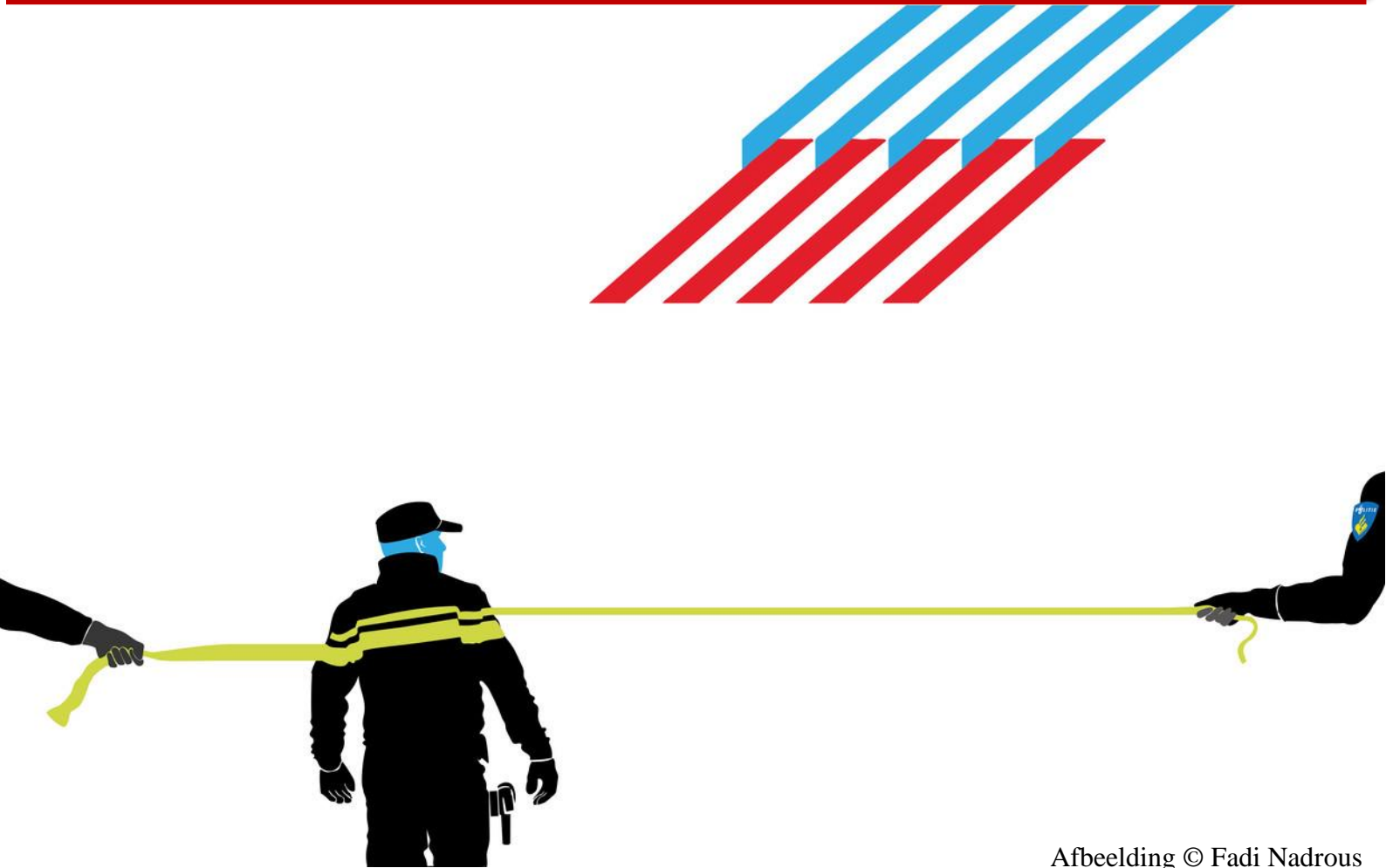


Naar een betere organisatie van het toezicht op de politie.

Een internationaal vergelijkende casestudy naar de invloed van organisatorische factoren op de kwaliteit van toezicht op de politie.



Afbeelding © Fadi Nadrous

Jill Yvette van der Waal
Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Bestuurskunde
Masterthesis
Thesisbegeleider: Dr. S.C.H. André
06/2021

Integrity is doing the right thing, even when no one is watching.
- C.S. Lewis

Voorwoord

Met trots presenteer ik mijn masterthesis “Naar een betere organisatie van het toezicht op de politie” ter afronding van mijn master bestuurskunde besturen van veiligheid aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het onderwerp van mijn thesis is afgeleid uit een stageopdracht voor de politie. Van april tot en met augustus 2020 heb ik samen met Charlotte, als onderdeel van een stage bij politie Nederland, hard gewerkt aan het opstellen van een internationaal vergelijkend onderzoek naar de organisatie van toezicht op de politie. Eind augustus is het onderzoeksrapport opgenomen in de landelijke review: *‘Kwaliteit interne onderzoeken; Review en vooruitblik’*, dat naar de Tweede Kamer is gestuurd.

Tijdens het schrijven van het onderzoeksrapport en thesis begon de corona pandemie, waarin thuiswerken de nieuwe norm werd en dat was even wennen. Nadat ik naar Rotterdam ben verhuisd in augustus heb ik een adempauze genomen om weer even tot mijzelf te komen. In december heb ik mijn schrijfproces hervat en ben ik met nieuwe energie het nieuwe jaar ingegaan.

Voor de totstandkoming van mijn masterthesis wil ik een aantal mensen bedanken. Zo wil ik alle respondenten bedanken die tijd hebben vrijgemaakt voor medewerking aan het onderzoek. Daarnaast wil ik Monique Mos en Coralien Brandwijk bedanken voor alle hulp en voor de kans om met het onderzoeksrapport een bijdrage te leveren aan de landelijke review. Ook Charlotte Boin bedank ik, voor haar bijdrage en een goede samenwerking tijdens de stage.

Ik wil mijn thesisbegeleider Stéfanie André bedanken voor alle feedback en hulp tijdens het schrijfproces. Ook wil ik de studieadviseur Sanne de Meijer bedanken voor het goede advies en hulp die ze mij gaf in een moeilijke periode. Daarnaast wil ik mijn schrijfgroep bedanken voor alle inzichten, tips en motivatie die ze mij gaven.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor hun onvoorwaardelijke steun en geloof in mij. In het bijzonder bedank ik mijn ouders voor de hulp en ruimte die ze mij gaven. Daarnaast bedank ik mijn vriend Ralph die er altijd voor mij is geweest op de goede en de slechte momenten.

Het afronden van deze thesis betekent het einde van vijf mooie studiejaren aan de Radboud Universiteit. Het was een tijd waarin ik mijzelf op zowel professionele als persoonlijke vlakken heb kunnen ontwikkelen. De volgende stap is om de opgedane kennis en ervaring in te zetten bij een leuke baan.

Alvast veel leesplezier!

Jill van der Waal
Rotterdam, juni 2021

Samenvatting

Zeven jaar geleden zijn de teams Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) opgericht, elke politie-eenheid beschikt over een team VIK. Het team VIK voert oriënterend, disciplinair en strafrechtelijke onderzoeken uit naar politieagenten. Vanuit een landelijke review van intern onderzoek naar de politie, kwam de vraag om een internationaal vergelijkend onderzoek naar dit onderwerp. Het doel van deze vraag is om aanbevelingen te kunnen doen om het Nederlandse systeem van intern onderzoek te verbeteren. In dit onderzoek is het onderwerp intern onderzoek verruimd naar het toezicht op de politie, omdat het intern onderzoek verschillend kan worden gedefinieerd in andere landen. Het toezicht op de politie betekent in dit onderzoek de toezichtinstanties die onderzoek doen naar de politie aan de hand van klachten of interne meldingen.

Het doel van dit onderzoek is om inzicht verkrijgen in welke organisatorische factoren van de toezichtinstanties op de politie ervoor zorgen dat de kwaliteit van toezicht hoog is, ten einde aanbevelingen te formuleren voor de inrichting van het systeem van toezicht op de politie. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *‘Welke organisatorische factoren hebben invloed op kwaliteit van toezicht op de politie?’* Om deze vraag te beantwoorden is een deductief kwalitatief onderzoek uitgevoerd, waarbij inductieve aanbevelingen zijn gedaan. In dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudy met een documentenanalyse en half gestructureerde interviews. Binnen deze casestudy zijn de politietoezichtinstanties van Nederland, België, Engeland & Wales, Noord-Ierland en Zweden onderzocht en met elkaar vergeleken.

Aan de hand van de prestatie-indicatoren voor politietoezichtinstantie van Filstad en Gottschalk (2011) is een prestatiemeting gedaan. Uit de resultaten blijkt de volgende rangorde: (1) Engeland & Wales; (2) Zweden en België; (3) Noord-Ierland en (4) Nederland. Daarnaast is gekeken naar de aanwezigheid van organisatorische kenmerken van goed toezicht op de politie, gebaseerd op de theorieën van onder andere Davidson en Gottschalk (2012), Hopkins (2009) en Smith (2009). Uit de resultaten blijkt dat onafhankelijkheid en transparantie een positieve invloed hebben op kwaliteit van het toezicht op de politie. Uit dit onderzoek is niet gebleken dat de aanwezigheid van toereikendheid en een separate organisatiecultuur een positieve invloed op de kwaliteit van toezicht op de politie hebben. Het antwoord op de onderzoeksvraag is daarom: de organisatorische factoren onafhankelijkheid en transparantie hebben een positieve invloed op de kwaliteit van toezicht op de politie.

Naar aanleiding van deze conclusie is een viertal aanbevelingen gedaan om het Nederlandse systeem van toezicht op de politie te verbeteren, op het gebied van onafhankelijkheid en transparantie. Ten eerste wordt aanbevolen om te zorgen voor een betere balans tussen onderzoekers zonder politieachtergrond en onderzoekers met een politieachtergrond. Dit vergroot de onafhankelijkheid omdat het de kans op partijdigheid van de onderzoekers beperkt. Ten tweede wordt aanbevolen om meer afstand te creëren tussen de toezichtinstanties en de reguliere politie. Dit vergroot de onafhankelijkheid omdat een grotere afstand zorgt voor een minder afhankelijke relatie tussen de twee. Ten derde wordt aanbevolen om specialisaties te creëren op onderzoeksgebieden en kennis te verdelen. Dit vergroot de onafhankelijkheid omdat het zorgt dat de juiste onderzoekers op de juiste plek worden ingezet, wat zorgt voor meer objectiviteit. Ten vierde wordt aanbevolen om zo veel mogelijk onderzoeksrapporten te publiceren. Dit vergroot de transparantie omdat het publiceren van dit soort documenten meer duidelijkheid over de toezichtinstantie schept bij de burger.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1. Inleiding.....	8
1.1 Aanleiding	8
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Voorbeschouwing theorie en methoden	10
1.4 Relevantie	11
1.5 Leeswijzer.....	11
2. Theoretisch kader.....	12
2.1 Integriteit gedefinieerd	12
2.2 Integriteit in de bestuurskunde	14
2.3 Integriteit en de politie.....	16
2.4 Toezicht op de politie	20
2.5 Modellen van toezicht op de politie	21
2.5.1 <i>Police Investigating Police Internal</i>	21
2.5.2 <i>Police Investigating Police External</i>	22
2.5.3 <i>PIP + Civilian Review & Observation</i>	23
2.5.4 <i>PIP Civilian Hybrid + Civilian control</i>	24
2.5.5 <i>Civilian Control</i>	25
2.5.6 Overzicht modellen en kenmerken goed toezicht	26
2.6 Meetmodel voor kwaliteit toezicht	27
2.7 Kenmerken van goed toezicht	28
2.8 Conceptueel model	29
3. Methodologisch kader.....	30
3.1 Onderzoeksstrategie en -verantwoording	30
3.2 Casusselectie.....	30
3.3 Operationalisatie	32
3.3.1 Data-analyse.....	32
3.3.2 Centrale begrippen	32
3.4 Onderzoeksmethode	40
3.4.1 Documentenanalyse	40
3.4.2 Interviews.....	40
3.5 Validiteit en betrouwbaarheid	41

4. Resultaten.....	43
4.1 Toezichthoudende instanties.....	43
4.2 Kwaliteit van toezicht.....	45
4.2.1 Klachten.....	45
4.2.2 Doorlooptijden.....	47
4.2.3 Advies & leren.....	48
4.2.4 Vertrouwen.....	50
4.2.5 Overzicht prestatiemeting.....	52
4.3 Onafhankelijkheid.....	53
4.3.1 Onpartijdigheid.....	53
4.3.2 Afstand.....	55
4.3.3 Objectiviteit.....	57
4.3.4 Overzicht onafhankelijkheid.....	59
4.4 Transparantie.....	60
4.4.1 Publicatie van documenten.....	60
4.4.2 Overzicht transparantie.....	61
4.5 Toereikendheid.....	61
4.5.1 Capaciteiten.....	62
4.5.2 Bevoegdheden.....	64
4.5.3 Kennisniveau.....	66
4.5.4 Personeelsbestand.....	68
4.5.5 Overzicht toereikendheid.....	69
4.6 Separate organisatiecultuur.....	70
4.7 Samenvatting resultaten.....	71
5. Conclusie.....	72
5.1 Beantwoording onderzoeksvraag.....	72
5.2 Discussie.....	73
5.2.1 Interpretatie en theoretische reflectie.....	73
5.2.2 Beperkingen en kritische reflectie.....	75
5.3 Aanbevelingen.....	76
5.3.1 Nederlandse systeem.....	76
5.3.2 Vervolgonderzoek.....	78
Literatuur.....	80
Bijlagen.....	84
1. Overzicht gebruikte documenten.....	85

2. Interviewguide	86
3. Respondentenoverzicht.....	89

1. Inleiding

In de inleiding van dit onderzoek wordt als eerst de aanleiding tot dit onderzoek besproken. Vervolgens wordt de probleemstelling bestaande uit de onderzoeksvraag en deelvragen behandeld. Daarna volgt een voorbeschouwing van de in dit onderzoek gebruikte theorie en methoden. Verder wordt de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van het onderzoek besproken. Tot slot volgt een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Integriteit is een belangrijke pijler van de legitimiteit van de politie. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de politie als organisatie integer handelt. Daarnaast gaat het om het vertrouwen in de eigen medewerkers en dat zij de juiste dingen doen (Politie, 2018a). De samenleving stelt hoge eisen aan de integriteit van politie en justitie, omdat dit de sectoren zijn die wetten en regels moeten handhaven. De politie staat daarbij op een bijzondere positie omdat zij beschikt over vergaande taken en bevoegdheden zoals het geweldsmonopolie en komt in aanraking met vertrouwelijke informatie (Van Tankeren, 2007, pp.12). In art. 3 van de Politiewet 2012 staat het volgende: “de politie heeft tot taak in ondergeschiktheid aan het bevoegd gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven”. Dit betekent dat de politiemensen zich aan de wet moeten houden tijdens hun werk. Wanneer een politiemedewerker zich niet aan de wet houdt, gaat het om strafrechtelijke overtreding. De integriteit van de politie kan hiermee worden geschonden, maar er zijn ook andere politiegedragingen die hiertoe kunnen leiden.

Eind 2019 verschijnt een artikel in het Algemeen Dagblad over de cijfers van het aantal integriteitsschendingen van dat jaar, waarin een lichte stijging is te zien. De meeste agenten blijken ontslagen te zijn vanwege integriteitsschendingen in de privésfeer (Binnenlandsredactie AD, 2019). Integriteitsschendingen in de privésfeer worden door Van Bree en Lasthuizen (2006) onderverdeeld in vier typen: (1) conflicterende nevenfuncties en/of privé contacten; (2) conflicterende privé-gewoonten -of activiteiten; (3) privé-misbruik van potentiële bevoegdheden -en/of middelen; (4) strafbare privé-gedragingen. Concrete voorbeelden hiervan zijn het onderhouden van contacten met criminelen, drugs- of alcohol gerelateerde delicten of het misbruik van het politielegitimatiebewijs (Van Bree & Lasthuizen, 2006). Integriteitsschending komen met enige regelmaat voor bij de politie en komen af en toe in het nieuws. Zo kreeg Mark M. in 2018 vijf jaar cel voor het schenden van zijn ambtsgeheim, computervredsbreuk, corruptie, deelname aan een criminele organisatie en witwassen. Daarnaast is tegen vier medeverdachten (ook politiemedewerkers) drie jaar gevangenisstraf geëist voor onder andere schending van het ambtsgeheim en ambtelijke omkoping (OM, 2018). Recentelijk (eind 2020) werd politiemedewerker Orm K. veroordeeld voor het doorspelen van geheime informatie en het verkopen van politiekleding aan criminelen. Hij kreeg vier jaar celstraf en mag negen jaar lang geen publiek ambt meer betreden (Van Kommer, 2020). Zo zijn er nog tal van zaken van integriteitsschendingen bij de politie bekend.

Om dit soort integriteitsschendingen tegen te gaan, is er een integriteitsbeleid bij elk politiekorps. Het integriteitsbeleid van een politiekorps is gericht op het beschermen van de integriteit van het korps. Een van de centrale doelen van dit beleid is het stimuleren en beschermen van de ethische bekwaamheid van medewerkers en een verweven verantwoordelijkheid in de organisatiecultuur (Lambooy in Van Tankeren, 2007, pp.15). Door middel van twee hoofdstrategieën wordt het doel beoogd te bereiken: een stimuleringsstrategie en een nalevingsstrategie. De stimuleringsstrategie is gebaseerd op een positief denkbeeld van de mens: de mens wil het goede. Hierbij denken medewerkers vanuit het innerlijke morele kompas en hebben zij een instinctief moreel onderscheidingsvermogen. Door het gebruik van

het eigen morele kompas te stimuleren, moet de integriteit worden beschermd. De politiemedewerkers worden dus geacht zelf de juiste morele beslissingen te nemen (Van Tankeren, 2007, pp.15-16). Hiertegenover staat de nalevingsstrategie, die is gericht op het voorkomen van het maken van foute morele beslissingen. Deze strategie is gebaseerd op een negatief denkbeeld van de mens: de mens neigt naar (wordt verleid tot) het slechte. Hierbij wordt getracht om de juiste morele gedragingen af te dwingen door middel van het begrenzen van gedrag, geboden en verboden en het handhaven hiervan. Door het opsporen en bestraffen van overtredingen wordt de integriteit van de organisatie beschermt (Van Tankeren, 2007, pp.16). Beide strategieën hebben voor- en nadelen, maar het belangrijkste onderscheid is op welke soort motivatie aanspraak wordt gedaan. Bij de stimuleringsstrategie is dat een intrinsieke motivatie van de medewerker, en bij de nalevingsstrategie is dat de extrinsieke motivatie. In de praktijk ziet men vaak componenten van beide strategieën (Van Tankeren, 2007, pp.16). Het integriteitsbeleid van een politiekorps is dus gericht op het stimuleren van integer gedrag en het ontmoedigen van niet-integer gedrag. De politie gebruikt verschillende instrumenten om het integriteitsbeleid ten uitvoering te brengen. Dit betreft onder andere repressie-instrumenten zoals het doen van intern onderzoek bij vermoedens en meldingen van integriteitsschendingen en het bestraffen van bewezen integriteitsschendingen. Daarnaast zijn er preventie-instrumenten, dit zijn alle activiteiten die naast repressie tot doel hebben de integriteit te beschermen en schendingen te voorkomen. Hieronder vallen voorlichtingsbijeenkomsten, integriteitstrainingen waarin verschillende dilemma's voorbij komen, integriteit dat als standaard voorwaarde wordt gesteld bij werving en selectie, etc. (Van Tankeren, 2007, pp.16). In dit onderzoek wordt een focus gelegd op het repressie-instrument intern onderzoek.

Degene die gemoeid zijn met onderzoek doen naar de politie zijn toezichtinstanties. Het toezicht op de politie staat in Nederland onder de verantwoording van de minister van Justitie en Veiligheid. Hierbij ziet de Inspectie Justitie en Veiligheid erop toe dat de politie haar taken goed uitvoert (Rijksoverheid, z.j.). Onderzoek naar integriteitsschendingen van de politie wordt gedaan door team(s) Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) en door de Rijksrecherche. Elke politie eenheid beschikt over een team VIK, deze afdeling doet oriënterend en disciplinair onderzoek. Oriënterend onderzoek bestaat uit het in kaart brengen van mogelijk verwijtbaar handelen. Wanneer vervolgens een redelijk vermoeden van plichtsverzuim is, wordt een disciplinair onderzoek uitgevoerd door het team VIK. Bij een redelijk vermoeden van een strafbaar feit wordt een strafrechtelijk onderzoek gedaan agenten, rechercheurs of interne onderzoekers. De meer ernstige strafbare feiten, zoals onderzoeken naar vuurwapengebruik, incidenten waarbij doden of gewonden vallen, worden door de Rijksrecherche uitgevoerd (Politie, z.j.).

Zeven jaar na het oprichten van de VIK heeft Mos in 2020 een onderzoek opgezet naar de kwaliteit van integriteitsonderzoeken. Het gaat hierbij om een review naar de kwaliteit van interne onderzoeken, met als doel de kwaliteit van interne onderzoeken waar nodig te verbeteren. Om inzicht te verkrijgen in de gewenste kwaliteit van intern onderzoek en de mogelijke organisatorische inrichting die daarbij kan horen, heeft Mos gevraagd om een internationaal vergelijkend onderzoek te doen. Op basis van deze onderzoeksopdracht is de onderzoeksvraag van dit onderzoek tot stand gekomen.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek is gebaseerd op de vraag (van de opdrachtgever) om een internationaal vergelijkend onderzoek naar intern onderzoek naar de politie uit te voeren, ten einde aanbevelingen te doen om de inrichting van het Nederlandse systeem van intern onderzoek naar de politie te verbeteren. Door de vraag van de opdrachtgever te verbreden naar internationaal vergelijkend onderzoek naar toezicht op de politie, sluit dit onderzoek aan op de bestaande wetenschappelijke literatuur. Het toezicht op de politie betekent in dit onderzoek de toezichtinstanties die onderzoek doen naar de politie aan de hand van klachten of interne meldingen. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt: *‘Inzicht verkrijgen in welke organisatorische factoren van de toezichtinstanties op de politie ervoor zorgen dat de kwaliteit van toezicht hoog is, ten einde aanbevelingen te formuleren voor de inrichting van het systeem van toezicht op de politie.’*

Om deze doelstelling te behalen, is de volgende verklarende onderzoeksvraag opgesteld: *‘Welke organisatorische factoren hebben invloed op kwaliteit van toezicht op de politie?’*

De onderzoeksvraag is opgedeeld in een aantal verschillende deelvragen.

Ten eerste, om een duidelijk beeld te krijgen van de situatie in de onderzochte landen, een beschrijvende deelvraag: *‘Hoe is het onderzoek naar politie onder toezichtinstanties verdeeld?’*

Als tweede, een toetsende deelvraag, om de kwaliteit van de toezichtinstanties te bepalen: *‘Hoe presteren de onderzochte landen op de kwaliteit van toezicht op de politie?’*

Ten derde, om de onderzoeksvraag te beantwoorden, een verklarende deelvraag: *‘Hoe verhouden de al dan niet aanwezige organisatorische factoren van de toezichtinstanties zich tot de kwaliteit van toezicht op de politie?’*

Tot slot, de deelvraag waarop eventuele aanbevelingen kunnen worden gebaseerd: *‘Welke lessen kan Nederland leren van de toezichtsystemen van andere landen, ter verbetering van haar eigen systeem?’*

1.3 Voorbeschouwing theorie en methoden

Het theoretisch kader is opgebouwd uit verschillende theorieën uit de wetenschappelijke literatuur. Beginnend met algemenere theorieën over integriteit, zoals de zes visies op integriteit van Huberts (2005). Daarnaast wordt integriteit benaderd uit een bestuurskundig perspectief, door het te beschouwen als een van de principes van *good governance* (De Graaf & Huberts, 2011). Ook wordt ingegaan op politieke integriteit (Lasthuizen, Huberts & Heres, 2011) en wordt het perspectief van de verantwoordingsplicht van de politie (Gottschalk & Davidson, 2012) besproken. Vervolgens worden de modellen van toezicht op de politie van Prenzler en Ronken (2001) en Murphy en McKenna (2014) uitvoerig belicht. Vervolgens is gekeken naar de kenmerken van goed toezicht op de politie, waarin theorieën van Gottschalk en Davidson (2012), Hopkins (2009) en Smith (2009) de rode draad vormen. Met deze theoretische inzichten is een structureel model gecreëerd, dat is opgedeeld in vier variabelen die invloed hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie: onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en een separate organisatiecultuur. Vervolgens is een meetmodel voor de kwaliteit van toezicht op de politie gecreëerd aan de hand van de maatstaven van Filstad en Gottschalk (2011). Dit zijn respectievelijk de verhouding van klachten, de snelheid van doorlooptijden, het advies en navolging, en de inachtneming van vertrouwen. Dit meetmodel vormt samen met het structurele model met de kenmerken van toezicht, het conceptueel model van dit onderzoek. Het

meetmodel toetst de kwaliteit van het toezicht, en het structurele model gaat na of de variabelen invloed hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie.

Om een diepgaand inzicht te creëren wordt een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek wordt ingevuld door een meervoudige casestudy met de volgende casussen: Nederland, België, Noord-Ierland, Engeland en Zweden. Deze casusselectie is door de opdrachtgever bepaald, maar kan ook vanuit de kenmerken van een goede rechtstaat worden gezien als een goede casusselectie. Om antwoord te vinden op de onderzoeksvraag is een documentenanalyse gedaan en halfopen interviews met medewerkers van de toezichtinstanties. De interviews worden als primaire bron voor de resultaten gebruikt en de documentenanalyse kan aanvullen waar nodig. Zo werd in een aantal interviews gerefereerd naar documenten voor verdere uitleg. Door het gebruiken van triangulatie wordt de interne validiteit van dit onderzoek versterkt. Voor de externe validiteit is het van belang dat de eventueel gevonden patronen te generaliseren zijn naar andere casussen. De betrouwbaarheid wordt in dit onderzoek gewaarborgd door alles zo precies mogelijk te documenteren met een uitgebreide operationalisatie, een documentenlijst, en een gestructureerde interviewgide.

1.4 Relevantie

Met het beantwoorden van de onderzoeksvraag kunnen aanbevelingen worden gedaan voor het Nederlandse systeem van toezicht op de politie. Als onderdeel van een stage voor de politie is al reeds een beschrijvende analyse gemaakt over dit onderwerp. Deze analyse is toegevoegd aan een grotere review over de kwaliteit van intern onderzoek bij de politie in Nederland (Mos, 2020). Dit rapport *'Kwaliteit interne onderzoeken; Review en vooruitblik'* is samen met een brief op 12 november 2020 door minister Grapperhaus aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Een vernieuwing van het stelsel lijkt hard nodig, het doen van aanbevelingen over dit onderwerp zorgt dan voor een maatschappelijk relevant onderzoek.

De bestaande wetenschappelijke literatuur geeft een aantal kenmerken van goed toezicht: onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en een separate organisatiecultuur (Ruimschotel, 2014; Gottschalk & Davidson, 2012; Hopkins, 2009, Murphy & McKenna, 2014; Smith, 2009). De meeste internationale vergelijkingen van toezicht op de politie zijn beschrijvend van aard, bijvoorbeeld in den Boer (2018). In dit onderzoek wordt een internationale vergelijking van verschillende systemen van toezicht op de politie, om zo te ontdekken welke variabelen al dan niet invloed hebben op de kwaliteit van het toezicht. Zo kunnen de inzichten uit dit onderzoek kunnen bijdragen aan wetenschappelijke theorie rondom het goed toezicht op de politie.

1.5 Leeswijzer

In het eerstvolgende hoofdstuk worden de aangehaalde theorieën besproken in het theoretisch kader. Ook worden hier het conceptueel model en de verwachtingen opgesteld. In het methodologisch kader worden de gebruikte onderzoeksstrategie en methoden verantwoord. Vervolgens worden de bevindingen van het onderzoek besproken in het resultatenhoofdstuk. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Tot slot worden in de discussie de beperkingen van dit onderzoek besproken en de aanbevelingen geformuleerd.

2. Theoretisch kader

Het theoretisch kader geeft ten eerste een overzicht van hoe integriteit in de wetenschappelijke literatuur wordt gedefinieerd. Vervolgens wordt integriteit vanuit een bestuurskundig perspectief bekeken en wordt de integriteit van het openbaar bestuur besproken. Daarna wordt ingegaan op de typen integriteitsschendingen die voor kunnen komen in het openbaar bestuur en specifiek bij de politie. Dit wordt gevolgd door een beschrijving van politieke integriteit en onderzoek naar politieke integriteit. Daarna wordt verdiept in het toezicht op de politie. Vervolgens worden verschillende modellen van toezicht op de politie besproken. Dit wordt gevolgd door een paragraaf over de prestatiemeting van politietoezichtinstanties. Het theoretische kader wordt afgesloten met een conceptueel model, waarin de verbanden duidelijk worden.

2.1 Integriteit gedefinieerd

Het toezicht op de politie is van belang om de integriteit van de politie te waarborgen. Bij de teams Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) zit het woord integriteit zelfs in de naam. Integriteit is een breed begrip dat op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd. Volgens Huberts (2005, pp.6) zijn er zes verschillende visies over wat integriteit inhoudt: “integriteit als heelheid, als professionele verantwoordelijkheid, als ideaal, als specifieke waarde, als overeenstemming met regels en als overeenstemming met de moraal.” Hieronder worden de visies en de keuze voor het al dan niet gebruiken van deze visie in dit onderzoek toegelicht.

De eerste, integriteit als heelheid, komt overeen met de betekenis van het Latijnse *integrus*, wat heelheid/harmonie betekent (Huberts, 2005). Filosoof Paul van Tongeren (2011) heeft het over ongeschondenheid en vertelt dat hier een dubbele ontkenning in verstopt zit: ‘schenden is stukmaken.’ Iets wat niet is stukgemaakt, wordt dan integer genoemd. Vanuit deze redenering blijkt het gemakkelijker te zijn om integriteitsschendingen vast te stellen, dan wanneer men moet uitleggen wat een integer persoon wel doet (Van Tongeren, 2011). Daarnaast wordt de heelheid als goed gezien en de schending als kwaad. Met deze zienswijze, schiet de betekenis van integriteit als heelheid tekort aan alleen het niet schenden ervan (Van Tongeren, 2011). Bij deze visie wordt aanspraak gemaakt op de letterlijke betekenis van het woord integriteit. Integriteit als heelheid is een wat meer filosofische benadering van integriteit en is in dit onderzoek niet passend als de definitie van integriteit.

De tweede visie op integriteit, is integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Hierbij moeten medewerkers in staat en bereid zijn om hun verantwoordelijkheid corresponderend aan hun ambt en positie te accepteren (Huberts, 2005). In het boek *Handboek Integriteit: ervaringen uit de praktijk en achtergronden* spreekt Karssing (2006) over integriteit als professionele verantwoordelijkheid. Karssing legt uit dat in de hedendaagse verwachting van een ambtenaar hij of zij niet alleen de regeltjes toepast, maar dat een ambtenaar zich ook professioneel moet opstellen. Ambtenaren beschikken over een discretionaire ruimte om de afstand tussen de algemene regels en specifieke situaties in de praktijk te overbruggen. De ambtenaar dient geen misbruik te maken van deze discretionaire ruimte, wat vraagt om integriteit (Karssing, 2006). Net als bij integriteit als heelheid ontbreekt bij deze interpretatie een morele maatstaf (Huberts, 2005). Ook integriteit als professionele verantwoordelijkheid wordt niet als definitie gebruikt in dit onderzoek, omdat het niet over een morele maatstaf beschikt.

Integriteit als ideaal is de derde visie die Huberts (2005) bespreekt. Hierbij wordt integriteit verbonden met een geformuleerd ideaalbeeld. Een voorbeeld hiervan doet zich voor in de drie kenmerken van persoonlijke integriteit die Kaptein en Wempe beschrijven. Ten eerste heeft een integer persoon autonomie en authenticiteit: men staat voor iets, men streeft ergens

naar en is trouw aan zijn idealen. Ten tweede is een integer persoon in staat om zijn of haar waarden, daden en de effecten hiervan op een natuurlijke manier te integreren in zijn of haar leven. Ten derde is een integer persoon geïntegreerd in zijn of haar omgeving en gevoelig voor maatschappelijke kwesties, en bereid om verantwoording voor zichzelf af te leggen (Kaptein en Wempe, In Huberts, 2005). In tegenstelling tot de eerste twee visies, zijn dit meetbare concepten. Zo haalt Huberts (2005) het boek *'Public Integrity'* van Dobel aan, waarbij het gaat om een drietal eisen betreffende integriteit. Dit zijn de verplichtingen die het ambt met zich meebrengen, de persoonlijke moraal en integriteit, en de effectiviteit. Deze drie eisen leiden volgens Dobel tot zeven standaarden als essentiële verplichtingen van publieke integriteit. Deze standaarden bestaan uit waarden en idealen zoals het bereid te zijn verantwoording af te leggen aan relevante instanties (Huberts, 2005). Deze visie op integriteit neigt al meer in de richting van integriteit die binnen overheidsinstanties past. Toch is deze visie niet de perfecte fit binnen het onderwerp van toezicht op de politie en wordt het niet als definitie gebruikt in dit onderzoek.

De vierde visie is integriteit als één waarde, tussen andere waarden. Zo is integriteit vaak één van de waarden binnen een gedragscode. Een gedragscode vraagt niet alleen om integriteit, maar ook om betrouwbaarheid, eerlijkheid en doelmatigheid (Huberts, 2005). Integriteit betekent in deze visie dat de beslissingen van een persoon binnen een organisatie niet gebaseerd zijn op oneigenlijke belangen. Men zou moeten handelen in het belang van de organisatie of van de samenleving en de verleiding van eigen belang of specifiek groepsbelang weerstaan. In de woorden van Huberts (2005, pp.8): “het gaat er om dat een bestuurder of ambtenaar zich (-) ten opzichte van iedere burger, organisatie en instelling vrij en zonder verplichtingen voelt.” Wanneer men kijkt naar toezicht op de politie, staat integriteit als een van de waarde in de beroepscode van de politie beschreven (Politie, 2019a). Hierom sluit deze visie op integriteit sluit het beste aan op het onderwerp van dit onderzoek en wordt het gebruikt als definitie van integriteit.

De vijfde visie is gericht op het verbinden van integriteit met regels en waarden. Hierbij is men integer wanneer men aan de daarvoor geldende waarden en regels houdt (Huberts, 2005). Deze visie is gebaseerd op de constitutionele benadering voortkomend uit het boek *'Ethics for Bureaucrats'* van Rohr (1978). Hierin beschrijft Rohr dat bureaucraten een ethische verplichting hebben om te werken met de constitutionele waarden van de mensen in wiens naam ze regeren (Rohr in Huberts, 2005). In Nederland betekent dit dat de bureaucraten de waarden van het Hooggerechtshof moeten gebruiken (Huberts, 2005). Deze constitutionele benadering van integriteit past in mindere mate bij het onderwerp van dit onderzoek en wordt daarom niet aangehouden als definitie van integriteit.

De laatste visie op integriteit is integriteit als een overeenstemming met morele waarden, normen en regels. Hierbij gaat het om de geldende morele normen en waarden die voor een specifiek onderwerp gelden, het gaat om hetgeen te doen wat deugt (Huberts, 2005). Huberts (2005, pp.9) noemt hierbij de integriteit van de klokkenluider als voorbeeld: “wie de klok luidt heeft met tamelijk uitgekristalliseerde morele verwachtingen te maken. Het moet gaan om een serieuze misstand, er moet geen reële mogelijkheid (meer) bestaan om intern tot een oplossing te komen en de verklaringen moeten waarheidsgetrouw zijn.” Hier worden een aantal meetbare morele waarden en normen van integriteit genoemd. In deze visie is integriteit niet één waarde, maar bestaat het uit meerdere waarden zoals eerlijkheid en behoorlijkheid. Deze visie sluit in mindere mate aan op het onderwerp van dit onderzoek en wordt niet gebruikt als definitie van integriteit.

In dit onderzoek is gekozen om de vierde visie van integriteit aan te houden, omdat deze het meest overeenkomt met de wijze waarop de politie naar integriteit kijkt. Naast betrouwbaarheid, moed en verbinding, is integriteit een van de kernwaarden in de beroepscode van de politie (Politie, 2019a). In het paragraaf 2.4 *Integriteit en de politie* wordt de betekenis van politieke integriteit verder toegelicht.

2.2 Integriteit in de bestuurskunde

Integriteit is een veelbesproken onderwerp in de bestuurskunde. Zo schreven Korsten en Janssen (2002) over de integriteit van ambtenaren, Huberts (2005) schreef over de integriteit van bestuur, de Graaf en Huberts (2011) schreven over de integriteit in het Nederlandse openbaar bestuur en toenmalig minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) schreef een ministeriële nota waarbij integriteit van ambtenaren een belangrijk deel is. Integriteit blijkt een belangrijk onderwerp in het openbaar bestuur, niet alleen in Nederland maar ook in het buitenland. Zo schreef Menzel (2005) over onderzoek naar de ethiek en integriteit van het openbaar bestuur in de Verenigde Staten en schreven Kolthoff, Macaulay en Anechiarico (2013) over de integriteit van het openbaar bestuur in verschillende West-Europese landen. Deze auteurs worden in deze paragraaf besproken.

Integriteit van het openbaar bestuur is van belang omdat de overheid gevoelig is voor morele conflicten en keuzen, en er een voorbeeldfunctie van de overheid wordt verwacht. De werkzame bestuurders en ambtenaren moeten deze morele conflicten oplossen of morele keuzes maken, maar tegelijkertijd zelf integer handelen (De Graaf & Huberts, 2011). Uit de integriteitsnota van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) blijkt dat integriteit als een voorwaarde wordt gezien voor het goed functioneren van openbaar bestuur. Naast deze integriteitsnota wet- en regelgeving rondom integriteit, zoals het verbod op corruptie en de 'Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur' (BIBOB) wet. Verder zijn er instanties die controleren op de naleving van wet- en regelgeving zoals de inlichtingendienst (Becker, 2007). De Graaf en Huberts (2011) spreken over integriteit als een onderdeel van de principes van *good governance*, wat wordt gedefinieerd als 'de algemeen aanvaarde waarden die het bestuur moet nastreven.' Zo is integriteit in de bestuurskunde en het openbaar bestuur een niet weg te denken component.

Om de integriteit van het openbaar bestuur te waarborgen, wordt van overheidsorganisaties een integriteitsbeleid verwacht. Integriteitsbeleid moet proactief zijn om schendingen te voorkomen en repressief om schendingen te bestraffen (De Graaf & Huberts, 2011). Door de invoering van de Ambtenarenwet is de overheid verplicht om integriteitsbeleid te voeren met een focus op het bemoedigen van integer handelen van ambtenaren en het integriteitsbewustzijn van ambtenaren. Daarnaast moet het gericht zijn op het voorkomen van schendingen zoals het misbruik maken van bevoegdheden, belangenverstrengelingen en discriminatoire handelingen. Verder moet de overheid zorgen dat integriteitsbeleid een permanent onderdeel van personeelsbeleid wordt, door integriteit aan de orde te stellen in bijvoorbeeld werkoverleg of door middel van scholing. De overheid is ook verantwoordelijk voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en de naleving hiervan (De Graaf & Huberts, 2011). In Nederland behoren een ambtseed en het afhandelen van nevenactiviteiten binnen het integriteitsbeleid. Evenals de aanwezigheid van minstens één vertrouwenspersoon in een overheidsorganisatie, waar men terecht kan met klachten of vermoedens van integriteitsschendingen (De Graaf & Huberts, 2011). Deze wet- en regelgeving is opgesteld om de integriteitsschendingen binnen de overheid zoveel mogelijk te beperken.

Een integere overheid blijkt van belang te zijn, maar wat houdt een integere overheid precies in? Volgens Huberts (2005) betekent een integere overheid dat deze overheid bestaat uit integere individuen of groepen. Integriteit wordt vaak gezien als een eigenschap, die je hebt of niet hebt. In de werkelijkheid blijkt dit veel complexer te liggen en moet het elke dag opnieuw blijken of integer gehandeld is (Huberts, 2005). De integriteit van ambtenaren is afhankelijk van welke normen zij wel of niet hanteren. Korsten en Janssen (2002) maken een onderscheid in vijf categorieën: (1) de persoonlijk normen; (2) algemeen ambtelijke normen; (3) normen in specifieke wetten en regelgeving; (4) professionele normen; (5) organisatiecultuur. De laatste twee lijken hetzelfde, maar deze zijn niet volledig gelijk te stellen. Zo zijn professionele normen de werkwijzen die resulteren uit jurisprudentie, 'workload' regulering door typering van

cliënten en informele gewoonten. Organisatiecultuur betreft de ongeschreven regels in de geest van: ‘zo doen wij dat hier’ (Korsten & Janssen, 2002). Al deze normen hebben invloed op het handelen van ambtenaren en de integriteit hiervan.

Nu duidelijk is wat een integere overheid betekent, wordt gekeken naar de staat van de integriteit van de Nederlandse overheid. Uit onderzoek blijkt dat wanneer de mate van integriteit van een overheid ter sprake komt, het vaak de afwezigheid van corruptie en fraude betreft (Huberts, Pijl & Steen, 1999). De integriteit van de overheid heeft een ruimere betekenis dan afwezigheid van corruptie en fraude, namelijk de betekenis van “...onkreukbaarheid en rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid” (De Graaf & Huberts, 2011, pp.486). In deze ruimere betekenis lopen onderzoekers tegen een probleem aan. Namelijk het gegeven dat er niet op een objectieve manier een standpunt kan worden gevormd, in de definitie van integriteit, over wat relevante morele normen en waarden zijn (De Graaf & Huberts, 2011). Om toch een wat ruimere betekenis van de integriteit van de overheid aan te houden, wordt het perspectief van bestuurders gebruikt. Hierbij gebruiken De Graaf en Huberts (2011) een enquête die *Binnenlands Bestuur* in samenwerking met de Vrije Universiteit in oktober 2008 is afgenomen bij bestuurders en ambtenaren. Met deze enquête is een beter beeld geschetst over de aanwezigheid van beleidsinstrumenten, de kennis van de inhoud van deze instrumenten, een inschatting van de effectiviteit hiervan en de aandacht van verschillende groepen voor het onderwerp integriteit. Uit de enquête blijkt dat de gemeenten een groot aantal beleidsinstrumenten hebben zoals regelingen voor geschenken en een gedragscode (De Graaf & Huberts, 2011). Toch blijkt dat de medewerkers de aanwezigheid van het integriteitsbeleid soms onderschatten en weten ze niet altijd wat het inhoud. Daarnaast worden de meeste beleidsinstrumenten beoordeeld als redelijk effectief, behalve de klokkenluidersregeling en de ambtseed (De Graaf & Huberts, 2011). Vervolgens werd gevraagd naar de aandacht van verschillende groepen voor het onderwerp integriteit. Hierbij ging het om toezichthouders, leidinggevendenden, het management, medewerkers, de politiek-bestuurlijke omgeving en burgers. Uit de enquête blijkt dat burgers het minste aandacht hebben voor integriteit en het management het meeste aandacht heeft voor het onderwerp integriteit (De Graaf & Huberts, 2011). Wat opviel in de enquête is dat 38% van de ambtenaren en bestuurders aangeeft belangenverstrengelingen te signaleren in zijn of haar werkomgeving. Dit geeft een ander beeld dan het hoge aantal beleidsinstrumenten zou moeten bereiken (De Graaf & Huberts, 2011). Een uitleg voor de hoge constatering van belangenverstrenging door ambtenaren zou de integriteitsparadox kunnen zijn. Wanneer er steeds meer aandacht is voor integriteit, dan houdt dat in dat meer schendingen worden opgespoord en zichtbaarder worden. Zo kan het zijn dat het openbaar bestuur juist minder integer doet lijken doordat er meer op integriteit wordt gelet (De Graaf & Huberts, 2011). Ten slotte vindt een grote meerderheid van de respondenten dat er meer aandacht voor integriteit nodig is. Circa 90% van de respondenten is het eens met de stelling dat het goed is de aandacht op goed bestuur in bredere zin te richten (democratisch gehalte, integriteit, effectiviteit en efficiëntie) (De Graaf & Huberts, 2011). Het blijkt dus dat het Nederlandse openbaar bestuur een groot aantal beleidsinstrumenten heeft rondom integriteit en dat ambtenaren de aanwezigheid van deze beleidsinstrumenten soms onderschatten. Ook de inhoud van de beleidsinstrumenten is niet altijd duidelijk voor de medewerkers en de effectiviteit van de instrumenten wordt grotendeels hoog ingeschat. In verschillende groepen binnen het openbaar bestuur blijkt veel aandacht te zijn voor het onderwerp integriteit, ook al wordt ook gezegd dat het best wel meer mag worden. Het gegeven dat meer dan een derde van de respondenten belangenverstrengeling heeft gesignaleerd, geeft weer dat meer beleidsinstrumenten niet per se leiden tot een hogere effectiviteit. Daarnaast gaat aandacht voor integriteit hand in hand met andere waarden goed bestuur, wat spanningen en dilemma's op kan leveren (De Graaf & Huberts, 2011). De staat van de integriteit van het Nederlandse openbaar bestuur kan dus meer aandacht en verbeteringen gebruiken.

Integriteit en een integere overheid blijkt een bestuurskundig relevant onderwerp, waar verschillende onderzoekers zich in verdiepen. Integriteit wordt opgenomen in allerlei wet- en regelgeving om de integriteit van de overheid te waarborgen. De mate van integriteit is afhankelijk van welke normen ambtenaren wel of niet hanteren. Integriteit wordt door De Graaf en Huberts (2011, pp.486) beschreven als “onkreukbaarheid en rechtschapenheid, loyaliteit en onpartijdigheid, objectiviteit en rechtvaardigheid”. Door gebruik te maken van het perspectief van ambtenaren pogen De Graaf en Huberts (2011) de staat van de integriteit van de overheid te bepalen. Hieruit bleek een gemengd beeld te ontstaan. Aan de ene kant zijn er veel beleidsinstrumenten en aan de andere kant is er twijfel over de effectiviteit ervan. Verder onderzoek naar het verbeteren van de integriteit van het openbaar bestuur is dus op zijn plaats.

2.3 Integriteit en de politie

Na het definiëren van integriteit en integereit in een bestuurskundige context te hebben gezet, wordt in deze paragraaf verder ingegaan op politieke integriteit en integereitsschendingen. Kolthoff (2012) haalt politiepsycholoog Frans Denkers aan bij het beschrijven van de integereit van politie en justitie. Denkers stelt dat de oorspronkelijke organisatie van politie en justitie niet gebaseerd is op het pakken van misdadigers en het inperken van criminaliteit, maar om hun werk uit te voeren met minder emotie, vooroordelen en meer fatsoen. Zo fungeert politieke integereit als een belangrijke voorwaarde voor neutraliteit en het tegenstelde van machtsmisbruik in de publieke sector (Kolthoff, 2012). In het beleidskader integereit politie wordt de volgende definitie van politieke integereit gehanteerd: “politieke integereit is invulling geven aan politiewerk, op een manier die in overeenstemming is met de maatschappelijke waarden en normen die relevant zijn voor de politie.” (Kerngroep Integereit, 2010, pp.11). Hierbij zijn de waarden de achterliggende idealen waar het handelen op gebaseerd wordt en bieden de normen uitwerking aan de waarden in concrete situaties (Kerngroep Integereit, 2010). In de beroepscode (code blauw) zijn de belangrijke waarden voor de politie opgenomen met integer, betrouwbaar, moedig en verbinden als kernwaarden. Door het afleggen van de ambtseed onderschrijft de politiemedewerker de waarden van de beroepscode. De kernwaarden worden uitgebreid toegelicht als basisprincipes voor iedere politiemedewerker. Integereit wordt ingevuld met onafhankelijkheid, het niet uit eigen belang handelen, het bewustzijn van de voorbeeldfunctie, het niet schaden van het imago van de politie en verantwoordelijkheid nemen (Politie, 2019a). Zo wordt politieke integereit in beleid en door de politie beschreven.

Naast dat het belangrijk is om te begrijpen wat politieke integereit inhoudt, is het belangrijk om te weten wat integereitsschendingen zijn en wat deze voor politieke integereit betekenen. Lasthuizen, Huberts en Heres (2011) hebben in hun onderzoek een typologie van integereitsschendingen ontwikkeld. Deze integereitsschendingen worden universeel geacht en beschrijven onethisch handelen binnen bijna alle organisatorische contexten. Volgens Lasthuizen et al. (2011) zijn er tien types integereitsschendingen te onderscheiden: (1) corruptie in de vorm van omkoping; (2) corruptie in de vorm van vriendjespolitiek; (3) fraude en diefstal van middelen; (4) belangenverstremgeling door geschenken; (5) belangenverstremgeling door nevenactiviteiten; (6) oneigenlijk gebruik van autoriteit; (7) misbruik of manipulatie van informatie; (8) onfatsoenlijke behandeling van collega's, burgers of klanten; (9) verspilling en misbruik van organisatorische middelen en; (10) wangedrag in de privésfeer. Binnen deze verschillende types kunnen de integereitsschendingen meer of minder ernstig zijn. Zo zou binnen type drie (fraude en diefstal) een grote verduisteringszaak kunnen vallen, maar ook een relatief kleine aangiftefraude (Lasthuizen et al., 2011). Dit zijn typen integereitsschendingen die in het openbaar bestuur voorkomen. De integereitsschendingen die bij de politie voorkomen lijken grotendeels hiermee overeen te komen.

Voor politieke integereit hebben Lasthuizen, Huberts en Kaptein (2004) een specifieke lijst van de typen integereitsschendingen opgesteld. Beginnend met politieke corruptie, waarbij

politieambtenaren hun functie gebruiken door iets te doen (of juist te laten) om hiermee financiële of andere gunsten te verkrijgen van derden. Meestal verrijkt een politiemedewerker zichzelf door middel van corruptie, maar het kan ook voorkomen dat het gaat om het verrijken van de eigen groep, familie of bedrijf (Lasthuizen et al., 2004). Daarnaast kan er sprake zijn van politieke fraude en diefstal, waarbij politiemedewerkers ten onrechte via hun functie middelen verwerven zonder voor derden iets te doen. Dit gaat vaak gepaard met manipulatie van gegevens, misbruik van organisatorische voorzieningen en het frauderen met declaraties (Lasthuizen et al., 2004). De derde integriteitsschending die kan voorkomen, is het aannemen van dubieuze giften en het doen van dubieuze beloften. Dit kan ook zonder dat er een duidelijke tegenprestatie wordt verlangd, bijvoorbeeld door oneigenlijke beïnvloeding van de politieambtenaar. Het verkrijgen van politiekortingen (dalven) valt ook onder dit type integriteitsschendingen (Lasthuizen et al., 2004). De volgende integriteitsschending waarvan sprake kan zijn bij de politie is het beschikken over onverenigbare functies, activiteiten of contacten. Dit soort belangenverstrengelingen spelen wanneer de politiemedewerker naast zijn politieambt andere belangen heeft die strijd zijn met het politieambt. Een voorbeeld van een onverenigbare functie of activiteit is een agent die in zijn vrije tijd optreedt als een bedrijfsbeveiligers. Daarnaast kan het voorkomen dat een agent contact heeft met criminelen, bijvoorbeeld in de sportschool. Ook dit is een schending van integriteit, omdat het politiewerk daarbij in geding komt (Lasthuizen et al., 2004). Een andere integriteitsschending die kan optreden bij de politie is misbruik van de geweldsbevoegdheid. Om de orde te handhaven beschikt de politie over buitengewone bevoegdheden zoals het gebruiken van geweld. Wanneer sprake is van onbehoorlijk of disproportioneel geweld, kan worden geconstateerd dat het gaat om misbruik van de geweldsbevoegdheid en is dit een schending van politieke integriteit (Lasthuizen et al., 2004). Naast de geweldsbevoegdheid zijn er ook andere bevoegdheden waar de politiemedewerkers misbruik van kunnen maken, zoals het gebruik van opsporingsmethoden. Het misbruik maken van andere bevoegdheden kan gebeuren vanuit eigen belangen (bij fraude en corruptie), maar het kan ook gebeuren vanuit politiebellen. Een voorbeeld hiervan is een politieagent die incorrecte informatie doorgeeft om toestemming te krijgen voor een bepaald bevel of opsporingsmiddel (Lasthuizen et al., 2004). Daarnaast kan een politiemedewerker een integriteitsschending begaan wanneer hij of zij misbruik maakt van (toegang tot) informatie. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen het liegen over politie-informatie en het lekken van politie-informatie aan vrienden, de pers of criminelen (Lasthuizen et al., 2004). Een andere integriteitsschending die zich voor kan doen binnen de politie vindt plaats in omgangsvormen en bejegening. Ongepaste omgangsvormen of bejegeningen kunnen gericht zijn op collega's of op burgers. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om discriminerende opmerkingen en seksuele intimidatie (Lasthuizen et al., 2004). Integriteitsschendingen bij de politie kunnen zich ook manifesteren in verspilling en wanprestatie. Hier is sprake van wanneer politieambtenaren onzorgvuldig omgaan met middelen en met opzet ineffectief en inefficiënt functioneren terwijl dat niet noodzaak is. Een voorbeeld hiervan is een politieagent die een privé telefoongesprek heeft tijdens het surveilleren. In het geval van een wanprestatie kan het gaan om onrechtvaardig alcoholgebruik tijdens een dienst (Lasthuizen et al., 2004). De laatste integriteitsschending die bij de politie voorkomt is het wangedrag in de vrije tijd. Dit gaat meer om de voorbeeldfunctie die de politie heeft, dan de relatie tot het werk. Het gaat hierbij om overmatig drank- en drugsgebruik of om strafbare feiten zoals inbraak (Lasthuizen et al., 2004). Met deze lijst aan integriteitsschendingen wordt een duidelijk beeld geschetst van de omstandigheden waaronder een integriteitsonderzoek wordt gestart.

Om een beter beeld te krijgen van politieke integriteit worden een aantal onderzoeken rondom integriteit bij de politie besproken. In Nederland is onderzoek naar integriteitsschendingen vooral gericht op corruptie en fraude, zowel bij de politie als bij het gehele openbaar bestuur (Dales in Lasthuizen, Huberts & Kaptein, 2004). Fraude en corruptie

hebben de meeste herkenbare en afgebakende gedragingen en gaan vaak gepaard met andere vormen van integriteitsschendingen. Deze twee worden vaak als maatstaf gebruikt om te meten hoe integer een organisatie is. Als er meer corruptie in een organisatie voorkomt, dan zijn daar ook meer integriteitsschendingen uit andere categorieën (Lasthuizen, 2004). Toch valt dit moeilijk te bewijzen, omdat duidelijke gevallen van corruptie in het openbaar bestuur nauwelijks voorkomen (Caiden in Lasthuizen et al., 2004). De integriteitsschendingen die het vaakst voorkomen zijn diefstal, kleine fraude, dubieuze nevenfuncties, het lekken van informatie en verspilling (Lasthuizen et al., 2004). Dat betekent niet dat dit verband niet bestaat, maar het geeft wel aanleiding om corruptie en fraude niet als enige maatstaf voor integriteit te gebruiken. Uit het *Verslag Registratie Interne Onderzoeken 2011 bij de Nederlandse politie* blijkt dat gemiddeld 1 op de 38 politiemedewerkers per jaar betrokken raakt bij een intern onderzoek naar een mogelijke integriteitsschending. De meest onderzochte categorieën zijn geweld, misbruik van positie en vermogen en bezit. Het verslag geeft ook een top drie van de meest aangetoonde categorieën integriteitsschendingen, zijnde geweld, misbruik van positie en valsheid van geschrifte (Politie, 2012). Onderzoek naar integriteitsschendingen is vaak gericht op corruptie en fraude, maar deze integriteitsschendingen komen nauwelijks voor in Nederland. Een uitleg hiervoor zou kunnen zijn dat corruptie en fraude beschouwd worden als de meest ernstige integriteitsschendingen en daardoor ook de meest onderzochte vormen. Zo is over fraude en corruptie veel kennis beschikbaar en over andere integriteitsschendingen minder. Ook blijkt het dat corruptie en fraude vaak hand in hand gaan met andere vormen van integriteitsschendingen, en het vaak wordt gebruikt als indicator om de mate van integriteit van een organisatie te meten (Huberts, Pijl & Steen, 1999).

Naast onderzoek naar de meest voorkomende integriteitsschendingen, is er ook onderzoek gedaan naar de oorzaken van integriteitsschendingen. Lasthuizen, Huberts en Kaptein (2004) komen tot oorzaken binnen drie verschillende categorieën: individu en werk, de organisatiekenmerken en omgevingsfactoren. De factoren van het individu die integriteitsschendingen kan veroorzaken zijn karakterkenmerken en privéomstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn hebzucht en gokproblemen. Daarnaast kan het soort werk dat een politiemedewerker verricht integriteitsschendingen stimuleren. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de hoeveelheid vrijheid die een agent heeft bij het doen van zijn of haar werk, in het behouden van bepaalde contacten en het voordoen van bepaalde verleidingen (Lasthuizen et al., 2004). De tweede categorie, organisatiekenmerken, heeft ook een aantal factoren die kunnen bijdragen aan integriteitsschendingen. Deze factoren zitten in de kenmerken van de leiding, het personeelsbeleid, de organisatiestructuur en de organisatiecultuur (Lasthuizen et al., 2004). Ten slotte kunnen ook omgevingsfactoren een rol spelen bij het teweegbrengen van een integriteitsschending. Deze factoren kunnen justitieel, politiek bestuurlijk of maatschappelijk zijn (Lasthuizen et al., 2004). Deze oorzaken van integriteitsschendingen kunnen zich overal in het openbaar bestuur voordoen.

Voor de politie zijn er een aantal specifieke factoren die de politie extra kwetsbaar maken voor integriteitsschendingen. Zo is het type werk speciaal, er wordt namelijk gewerkt met veel beslissingsvrijheid in een omgeving vol verleidingen (Lasthuizen et al., 2004). Zo neusde (inmiddels) ex-politieagente Samira M. jarenlang buiten diensttijd in de politiestructuur en deelde deze informatie met haar zussen. De vriendjes van haar zussen, haar eigen ex en de kickboks-leraar van haar dochter, werden gecheckt op een strafblad en drugsgebruik. Ook trok ze kentekens, adressen en telefoonnummers na, dit wordt gezien als schending van het ambtsgeheim en computervredebreuk. Toen de zaak aan het licht kwam kreeg de agente strafontslag bij de politie en werd een onderzoek opgestart (Muller, 2020). Het geval van Samira M. blijkt geen unicum te zijn. Zo kwam in 2018 aan het licht dat politieagent Thomas H. gevoelige informatie uit het politiestructuur lekte aan zijn vriendin. Hij erkende de fout en zei “het ging gewoon te gemakkelijk en ik was te nieuwsgierig” (Bodé Media, 2018). Naast

verleidingen om informatie door te spelen aan familie of vrienden, kan de informatie ook naar het criminele circuit worden doorgespeeld. De belangen die op het spel staan voor criminelen zijn groot en dan is het voor politiemedewerkers verleidelijk om de andere kant op te kijken voor eigen gewin (Lasthuizen et al., 2004). De politiecultuur is ook een specifieke factor die de politie extra kwetsbaar maakt voor integriteitsschendingen. In deze cultuur is het de norm om altijd voor elkaar op te komen en nooit elkaar af te vallen, terwijl men constant geconfronteerd wordt met alles wat slecht is. Verondersteld wordt dat dit ertoe kan leiden dat men cynisch wordt en het niet meer zo nauw neemt met de regels. Een van de gevolgen hiervan is dat de middelen worden geheiligd door het doel en politiemedewerkers niet meer integer handelen. Een ander gevolg is dat politiemedewerkers zichzelf gaan afvragen of ze er iets voor henzelf uit konden halen (Lasthuizen et al., 2004). Wat de politieorganisatie ook extra kwetsbaar maakt voor integriteitsschendingen is de neiging van de politieleiding om de organisatie in bescherming te nemen, vooral wanneer er speculaties zijn rondom en de politieorganisatie. Dit geeft een mate van geslotenheid weer, wat de integriteit van de organisatie niet bevordert. Verder heeft de vorm van intern onderzoek bij de politie ook haken en ogen, omdat het wordt gedaan door het eigen bureau (Lasthuizen et al., 2004). Tot slot zijn er specifieke omgevingsfactoren zoals controle vanuit de omgeving, waardering van politici en de media, en de relatie tussen de politie en de private sector. Het kan bijvoorbeeld zijn dat de georganiseerde criminaliteit gebruikmaakt van corrupte agenten, waardoor de kans op integriteitsschendingen groter wordt (Lasthuizen et al., 2004). Al deze factoren zorgen ervoor dat de politie extra kwetsbaar is voor integriteitsschendingen ten opzichte van andere organisaties binnen het openbaar bestuur.

Om het aantal integriteitsschendingen te beperken en de politieke integriteit te waarborgen is integriteitsbeleid opgesteld. Dit beleid is onder andere gericht op integriteit als een kenmerk van goed politiewerk, het wordt gezien als een onderdeel van het dagelijks werk. Dit vraagt om een werkklimaat waarin medewerkers de ruimte krijgen om morele keuzes te maken, weten wat ervan hen wordt verwacht en hierin worden gefaciliteerd en ondersteund. Wanneer sprake is van mogelijk plichtsverzuim wordt dit onderzocht, wordt er geleerd van eventuele fouten en wordt er transparant verantwoording afgelegd. Om dit te bereiken moeten zowel de organisatie in zijn geheel als de medewerkers individueel een bijdrage leveren aan het beschermen en bevorderen van de integriteit.

De organisatie kan bijvoorbeeld een bijdrage leveren door zorgvuldig om te gaan met klachten en goed onderzoek te doen. De medewerkers kunnen bijvoorbeeld bijdragen door alert te zijn op collega's en signalen met elkaar en de leiding te bespreken. Naast een continue dialoog met elkaar en de samenleving is het ook belangrijk dat medewerkers reflecteren op het eigen handelen. Uiteindelijk moet er sprake zijn van vertrouwen en geen vrijblijvendheid. Dit kan worden bereikt door het evenwicht te vinden tussen ruimte geven en grenzen stellen (Politie, 2018b). Het doel schendingsvrij wordt niet gesteld, omdat in grote organisaties altijd wel fouten worden gemaakt. Het is meer gericht op het doen van het goede in plaats van alleen het verkeerde nalaten. Daarnaast is het belangrijk om te kijken naar het lerend vermogen van de organisatie. De ambitie van de politie ten aanzien van integriteit wordt als volgt beschreven: *“wij wekken vertrouwen door de integere, professionele en betrouwbare wijze waarop procedures en processen zijn ingericht, de manier waarop we ons werk doen en omgaan met onze medewerkers en zijn hierin een voorbeeld voor andere organisaties; Wij beschermen de integriteit van de organisatie en medewerkers. Dit doen wij doordat iedere medewerker zich in zijn dagelijks werk bewust is van zijn voorbeeldfunctie, is toegerust en ruimte krijgt om zijn werk op een integere, professionele en betrouwbare wijze uit te voeren, en hierover gevraagd en ongevraagd verantwoording af te leggen.”* (Politie, 2018b, pp.10). Deze ambities kunnen worden bereikt door het creëren van een ethisch werkklimaat, ethisch leiderschap, het beschermen van organisatie en medewerker, het bekrachtigen van het belang van integriteit, het

begrenzen van niet integer gedrag, goede communicatie en goede monitoring en evaluatie (Politie, 2018b). Het integriteitsbeleid speelt dus een belangrijke rol in het tegengaan van integriteitsschendingen en het stimuleren van integer gedrag.

2.4 Toezicht op de politie

Integriteit blijkt een belangrijk onderwerp te zijn in het openbaar bestuur en in de politieorganisatie specifiek. Om integriteit te waarborgen is het van belang dat een onderzoek naar eventuele integriteitsschendingen wordt gedaan. Onderzoek naar integriteitsschendingen wordt zowel integriteitsonderzoek als intern onderzoek genoemd. In de wetenschappelijke literatuur is weinig empirisch onderzoek naar integriteitsonderzoek naar ambtenaren en bestuurders in Nederland te vinden. Wel is er regelmatig een telling van het aantal integriteitsonderzoeken in het openbaar bestuur (Zoudris, Van der Vorm & Lamboo, 2014). Wanneer naar de internationale literatuur wordt gekeken, komen verschillende criteria naar voren voor intern onderzoek bij de politie. Hopkins (2009) behandelt in haar onderzoek de vijf criteria die opgesteld zijn door de rapporteur van de Europese Commissie voor de rechten van de mens over klachten tegen de politie: “*independent, adequacy, promptness, transparency/public scrutiny and effective involvement of the victim or family.*” (Hopkins, 2009, p.5). Waar er in de wetenschappelijke literatuur weinig te vinden is over integriteitsonderzoek zelf, is wel veel te vinden over de instanties die de integriteitsonderzoeken uitvoeren. Zo schreven Byrne en Priestley (2017) een rapport over de toezichthoudende instanties van de politie in landen uit de Raad van Europa, waarbij ze de principes van Hopkins aanhaalden. Dick Ruimschotel (2014) maakt in zijn boek *Goed Toezicht* een lijst met honderd positieve kenmerken voor toezicht verdeeld in zeven categorieën. Namelijk, (1) overall; (2) organisatie; (3) aansturing, beleid; (4) proces; (5) output en effect; (6) gedrag/houding/cultuur; (7) relationeel. In deze thesis wordt vooral gekeken naar de organisatie en welke organisatorische factoren tot goed toezicht leiden.

Vanuit het perspectief van de verantwoordingsplicht van de politie beschrijven Gottschalk en Davidson (2012) op welke manier toezichtinstanties om moeten gaan met integriteitsschendingen. Verantwoording wordt beschreven als een kenmerk van systemen, sociale instellingen en individuen. Het verwijst naar situaties waarin van iemand wordt verwacht dat hij acties of beslissingen rechtvaardigt. Daarnaast verwijst het naar situaties waarin officieren verantwoordelijkheid dragen voor iemand of voor een bepaalde activiteit. Effectieve verantwoording is vaak van belang om de politiedoelstellingen te bereiken. Instanties zoals de politie die problematisch gedrag van agenten verminderen, zullen meer vertrouwen van de burgers krijgen en dus meer medewerking. De politie-toezichthouders moeten ervoor zorgen dat de politie integer en verantwoordelijk handelt. Bij de politie gaat het erom dat een politieklaartenstelsel onafhankelijk, onpartijdig en transparant is (Gottschalk & Davidson, 2012). Deze waarden komen overeen met de eerdergenoemde waarden die Hopkins (2009) beschrijft in haar artikel over politietoezichtinstanties. Smith (2009) stelt in andere woorden dat politieklaartenstelsels begrijpelijk, open en toegankelijk moeten zijn. Het moet efficiënt zijn, over de nodige middelen beschikken en bijdragen aan de ontwikkeling van een zorgzame cultuur bij het verlenen van politiediensten (Smith, 2009). De cultuur van de reguliere politie wordt gekenmerkt door onder andere een vorm van cynisme over de kans om de wereld te verbeteren en problemen op te lossen. Ook is er sprake van wantrouwen tegenover mensen buiten de politiewereld en een onderlinge solidariteit (Reiner, 2010). Dit betekent dat de organisatiecultuur bij de toezichtinstantie een andere cultuur moet zijn dan de politiecultuur. Samenvattend zijn de kenmerken van goed toezicht: (1) onafhankelijkheid; (2) transparantie; (3) toereikendheid; (4) separate organisatiecultuur. In de volgende paragrafen wordt elk model en de aanwezigheid van de kenmerken van goed toezicht in het model toegelicht.

2.5 Modellen van toezicht op de politie

Prenzler en Ronken (2001) maken een onderscheidt in drie modellen met verschillende mate van onafhankelijkheid tot de politie: *Internal Affairs*, *Civilian Review* en *Civilian Control*. In hun artikel gaan Prenzler en Ronken (2001) in op de verschillende modellen en de paradox die ontstaat. Murphy en McKenna (2014) zijn nog een stap verder gegaan en weten vijf modellen te identificeren: (1) *Police Investigating Police (internal)*; (2) *Police Investigating Police (external)*; (3) *Police Investigating Police + Civilian Review & Observation*; (4) *Police/Civilian Investigation Hybrid + Civilian Review*; (5) *Civilian Investigating Police + Civilian Review*. Daarop aansluitend bespreken Murphy en McKenna (2014) voor elk model de voor- en nadelen. Deze vijf modellen geven wat meer mogelijkheid tot het vinden van de verschillen tussen toezichthoudende instanties. Hopkins (2009) identificeert vijf verschillende systemen waarop toezicht op te politie kan plaatsvinden: (1) specialistische binnenposten; (2) een ander politiekorps die het onderzoek uitvoert; (3) specialistische binnenposten extern maken; (4) gedetacheerde politie in een onafhankelijk extern agentschap; (5) *Civilian Oversight*. Deze systemen zijn te plaatsen binnen de eerdergenoemde modellen van Prenzler en Ronken (2001) en Murphy en McKenna (2014).

De eerdergenoemde kenmerken onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en ontwikkelingen van een zorgzame organisatiecultuur worden gebruikt als criteria van het beoordelen van de modellen van toezicht. Hopkins (2009) spreekt over onafhankelijkheid als een van de criteria van goed toezicht. Daarnaast is het ook een typische waarde van de principes van *good governance* (Ruimschotel, 2014). De vraag of de politie zichzelf zou moeten onderzoeken of dit door een externe instantie zou moeten gebeuren, speelt daarom een grote rol. Het begrip onpartijdigheid gaat samen met onafhankelijkheid, waarbij de vraag speelt of de politie onpartijdig kan zijn als het zichzelf onderzoekt (Hopkins, 2009). Een ander criterium van goed toezicht is transparantie, wat gaat over hoe open en transparant men over de procedures en besluitvorming is. Daarbij gaat Hopkins (2009) in op de rol en het recht van het publiek om gegevens en informatie met betrekking tot het intern onderzoek in te zien. Futterman (2008) heeft het met Hopkins over het belang van transparantie en openbaarheid van gegevens. Wanneer deze gegevens worden onthouden voor het publiek of de rechtbank is dat volgens Futterman schandelijk. Dit heeft te maken met de macht over informatie die bij de politie ligt. Zo kan het zijn dat men meer informatie geeft aan mensen die positieve stukken schrijven dan aan mensen die kritische stukken schrijven (Futterman, 2008 in Hopkins, 2009). Door alle informatie en gegevens vrij te geven, wordt voorkomen dat de politie ervan verdacht wordt de informatie in eigen voordeel aan te passen. Om deze reden is het dus van belang dat toezicht op de politie zo transparant mogelijk geregeld is. Smith (2009) geeft aan de toereikendheid om goed onderzoek te doen van belang is voor goed toezicht. Daarnaast is het van belang dat de toezichthoudende instantie een zorgzame organisatiecultuur kan ontwikkelen. Voor al deze kenmerken worden verwachtingen geschetst in hoeverre ze in elk model aanwezig zijn of niet.

2.5.1 *Police Investigating Police Internal*

Ten eerste, het model van *Police Investigating Police (PIP) Internal*, betekent dat alle onderzoeken naar plichtsverzuim en klachten wordt beheerd door de politie intern. Het onderzoek valt uitsluitend binnen de commandostructuur van de politie, er is geen civiele toetsing of betrokkenheid. Een typisch kenmerk van dit model is dat de eindverantwoordelijkheid bij de hoofdcommissaris of de korpschef ligt. Dit is de traditionele vorm van intern onderzoek (Murphy & McKenna, 2014). Het *Internal Affairs* model van Prenzler en Ronken (2001) komt overeen met het model van *PIP Internal*. Er zitten verschillende voordelen aan het gebruiken van dit model, zo erkennen Murphy en McKenna (2014) ook. Een van de voordelen is dat de politie beschikt over de benodigde

onderzoeksvaardigheden en toegang heeft tot passende middelen. Daarnaast begrijpen ze en maken ze deel uit van de operationele, organisatorische en culturele dynamiek van de politie. Verder zorgt het voor gegarandeerde legitimiteit van de politie en politieke samenwerking. Al deze voordelen kunnen leiden tot meer effectiviteit (Murphy & McKenna, 2014). Daarentegen zijn er ook veel nadelen in dit model die de effectiviteit omlaag kunnen brengen. Zoals het gegeven dat de politie openbare klachten of meldingen van plichtsverzuim niet serieus neemt en beperkte onderzoeksmiddelen en expertise toewijst. Daarnaast zijn politieagenten geworteld in informele culturele normen en perspectieven van de politie, die politieagenten beschermt en het onderzoeksproces ondermijnt. Zo kunnen politieagenten ook onder druk gezet worden, door andere politieagenten en de politiecultuur, om hun mond te houden of ineffectief te onderzoeken. Verder wordt het door velen gezien als niet in overeenstemming met de basisnormen van openbare verantwoording. Een voorbeeld van dit model zijn de VIK-afdelingen bij de politie in Nederland (Murphy & McKenna, 2014). Dit model van toezicht op de politie wordt vaak bekritiseerd, omdat de politie niet over het vermogen zou beschikken om objectief onderzoek te doen naar collega's. Een van de oorzaken hiervoor is dat in een traditionele politieorganisatie een hoge mate van groepsloyaliteit voorkomt, wat ervoor zorgt dat het moeilijk is voor politie om tegen collega's te getuigen (Prenzler & Ronken, 2001). Het probleem van dit model is de vooringenomenheid (*bias*) bij de politie, een geval van de slager keurt zijn eigen vlees. Ondanks deze kritiek is er de neiging om schandalen te vermijden, waardoor de voorkeur van de politie naar een intern controlemechanisme gaat (Prenzler & Ronken, 2001).

Binnen dit model past het systeem van specialistische binnenposten van Hopkins (2009). Dit systeem wordt verdedigd met het idee dat ze beschermd zijn tegen de politiehierarchie en de politiecultuur (Hopkins, 2009). Een gespecialiseerde eenheid binnen de politie is gescheiden van de normale politiehierarchie en is daardoor minder beïnvloedbaar voor bevelen van hogere rangen en de organisatiecultuur die daarbij komt kijken. Een nadeel van dit systeem is dat de moraal in deze eenheden doorgaans slecht is. Zo zouden agenten in de eenheden de dagen aftellen tot ze weg mochten en valt het zwaar omdat ze oud-collega's of toekomstige collega's moeten onderzoeken (Hopkins, 2009).

Bij interne onderzoeken onderzoekt men niet alleen individuele gedragingen, maar ook organisatorische oorzaken die ten grondslag kunnen liggen aan het vermeende gedrag. Dit betekent dat niemand binnen de politiedienst echt onafhankelijk is van het onderzoek (Hopkins, 2009). In dit model is er dus geen onafhankelijke instantie die toezicht houdt, terwijl onafhankelijk toezicht een van de waardes van *good governance* is. Deze betrokkenheid en de bestaande informele politiecultuur bemoeilijkt het doen van goed intern onderzoek. De betrokkenheid van oud-collega's of toekomstige collega's zou kunnen zorgen voor partijdigheid, wat in de weg kan staan van een goed intern onderzoek. De bestaande politiecultuur kan de ontwikkeling van een (nieuwe) zorgzame organisatiecultuur tegenhouden. Daarnaast wordt de burger niet meegenomen in dit model voor beoordeling of inzage, wat het niveau van transparantie niet goed doet. Dit model beschikt echter wel over de toereikendheid voor goed intern onderzoek, alle reguliere politiemiddelen staan direct tot hun beschikking. In het *PIP Internal* model is onafhankelijkheid, transparantie en een separate organisatiecultuur van de toezichtinstantie afwezig. Alleen toereikendheid lijkt sterk aanwezig te zijn, wat betekent dat één van vier kenmerken van goed toezicht aanwezig is.

2.5.2 *Police Investigating Police External*

Het tweede model, *Police Investigating Police (PIP) External*, maakt gebruik van externe onderzoekers van een andere politieafdeling. Dit is geïntroduceerd om de publieke perceptie van de onafhankelijkheid van het onderzoek te versterken en de negatieve effecten van interne loyaliteit en solidariteit te verminderen (Murphy & McKenna, 2014). Een voordeel van dit

model zijn de volgende kenmerken: benodigde onderzoeksvaardigheden, politiekennis en middelen om effectief onderzoek te doen. Ook zijn ze bekend met de organisatorische en culturele dynamiek die nodig is voor onderzoeken. De legitimiteit van de externe politieagenten moedigt samenwerking aan. Verder ontlasten externe politieonderzoeken de politie van de druk van het uitvoeren van interne onderzoeken op hun eigen collega's (Murphy & McKenna, 2014). Toch zijn er ook tegenargumenten bij dit model, zo zou het alleen zorgen voor een schijn van onafhankelijk onderzoek. Externe politieagenten zitten evengoed in dezelfde politiecultuur en hebben beroepsmatige banden met andere politieagenten. Dit kan op zijn beurt weer het onderzoeksproces beïnvloeden of ondermijnen. De onderzoeksresultaten van externe politieagenten zijn vaak vergelijkbaar met die van interne politieagenten. Een voorbeeld van dit model is de Royal Canadian Mounted Police (RCMP) in Canada (Murphy & McKenna, 2014). Bij dit model past het systeem van onderzoek laten doen door een ander politiekorps en van het extern maken van de interne binnenpost.

Het systeem van het onderzoek laten uitvoeren door een ander politiekorps haalt het probleem van het onderzoeken van collega's weg, maar niet de andere problemen die de politie toevoegt aan het onderzoeksproces. Een voorbeeld hiervan is een algemene scepsis en vijandigheid richting klagers (Hopkins, 2009). Daarnaast rationaliseert en tolereert de politie het politiegeweld binnen haar werk, waardoor onderzoekers minder snel een agent beschuldigen en de klager sneller de schuld geven. Het risico dat deze vooringenomenheid niet wordt overwonnen, wordt als onaanvaardbaar gezien. Hetzelfde geldt voor het extern maken van een binnenpost, er kan niet bewezen worden dat dit de onafhankelijkheid vergroot (Hopkins, 2009).

Dit model is een voorbeeld van een semionafhankelijk politieonderzoek, doordat het geen directe collega's van elkaar zijn. Toch kan worden gezegd dat de mate van onafhankelijk van dit model niet voldoende is. Het is iets meer onafhankelijk dan het eerste model, maar de aanwezige politiecultuur zorgt ervoor dat dit geen aanzienlijke onafhankelijkheid is. Net zoals het eerste model is hier kans op partijdigheid omdat de politie zichzelf onderzoekt, al gaat het hierbij niet om directe collega's. Ook in het niveau van transparantie vindt geen verbetering plaats omdat er geen sprake is van betrokkenheid van het publiek bij het onderzoek. Dit model beschikt net als het eerste model dan wel weer over de middelen om goed intern onderzoek te verrichten. De aanwezige politiecultuur zorgt er ook in dit model voor dat de ontwikkeling van een (nieuwe) zorgzame organisatiecultuur wordt bemoeilijkt. Het *PIP External* model lijkt in te spelen op de eerdergenoemde schijn van onafhankelijkheid en er lijken geen verbeteringen te zijn in de aanwezigheid van de kenmerken van goed toezicht ten opzichte van *PIP Internal*. Dit betekent dat één (toereikendheid) van de vier kenmerken van goed toezicht aanwezig is in dit model en het kenmerk onafhankelijkheid onvoldoende aanwezig is.

2.5.3 *PIP + Civilian Review & Observation*

Als reactie op het probleem van vooringenomenheid (*bias*) ontstaat het derde model. In het *Civilian Review* model wordt een externe civiele instantie voor toezicht opgericht, die interne onderzoeken en het bepalen van disciplinaire maatregelen van de politie controleert. Zo kunnen ze klachtdossiers onderzoeken, reageren op klachten, advies geven bij onderzoeken en soms een gezamenlijk onderzoek instellen met de politie. In principe zou deze externe instantie de politiebepalingen moeten kunnen overschrijden door opdracht te geven tot onderzoek, heronderzoek en dat er kosten in rekening worden gebracht (Prenzler & Ronken, 2001).

Murphy en McKenna (2014) onderscheiden twee verschillende hybride modellen van *Civilian Review*. De eerste van de twee, *Police Investigating Police + Civilian Review & Civilian Observation*, komt op vele manieren overeen met de vorige twee modellen omdat het intern onderzoek door de politie wordt gedaan. Het verschil is dat de resultaten van de onderzoeken beoordeeld worden door een externe civiele beoordelingsinstantie of -agent. De herziening van het onderzoeksproces is een civiele beoordeling na het onderzoek of een vorm

van civiele monitoring/observatie van het strafrechtelijk onderzoeksproces. De civiele beoordeling na het onderzoek heeft geen directe invloed op het onderzoeksproces. Een voorbeeld hiervan is te zien in het werk van de British Columbia Public Complaints Commissioner. De civiele monitoring/observatie suggereert een meer actieve en betrokken rol voor civiel toezicht en directe invloed in het onderzoeksproces (Murphy & McKenna, 2014). Net zoals de andere modellen heeft dit model een aantal voor- en nadelen. Zo introduceert het een niet-politiële invloed, waardoor de publieke verantwoording wordt vergroot. Daarnaast biedt het de mogelijkheid om de competentie en effectiviteit van de interne onderzoeken te controleren en aanbevelingen te doen over passende bevindingen en sancties aan de verantwoordelijke instantie. Het biedt de gelegenheid voor een onafhankelijke beoordeling van het algemeen politiebeheer en de operationele praktijken van het klachtenproces. Verder zorgen de observaties/monitoring voor een niveau van transparantie en openbare informatie, die er anders niet zou zijn (Murphy & McKenna, 2014). Toch kan dit model de bezorgdheid van het publiek over de onafhankelijkheid en competentie van de interne onderzoeken niet helemaal wegnemen. Daarnaast hebben deze civiele beoordelingsinstanties of -agenten vaak niet de bevoegdheid, middelen of macht om te verzekeren dat de interne onderzoeken voldoen aan de normen van publieke verantwoording. Voor de uitvoering van het onderzoek zijn ze afhankelijk van de politie zelf, daar heeft de beoordelingsinstantie of -agent geen invloed op. Door een gebrek aan/beperkt begrip van het politiebureau en de operatie wordt de doeltreffendheid van de beoordeling of observatie geminimaliseerd. Daarbij komt dat er politieagenten zijn die de beoordeling of observatie als onwettig en ongepast zien, en de mensen erachter ongekwalificeerd, onsympathiek en incompetent vinden. Aangezien de beoordelingsinstantie of -agent afhankelijk is van de politie, is het voor te stellen dat dit hierdoor niet tot doeltreffende resultaten zal leiden. Daarnaast worden beoordelingen en observaties als kostbaar, ineffectief en tijdrovend beschouwd (Murphy & McKenna, 2014). Hoewel dit model het probleem van vooringenomenheid (*bias*) lijkt op te lossen, vormt de beperkte rol van de toezichthoudende instantie een ander probleem. Namelijk de afhankelijkheid van politierechercheurs, maar ook politisering en gebrek aan passende bevoegdheden (Prenzler & Ronken, 2001).

Bij dit model is dus geen sprake van een volledig onafhankelijk toezichtsorgaan, waardoor de onafhankelijkheid van het intern onderzoek betwistbaar is. De civiele beoordeling of monitoring zorgt voor extra publieke verantwoording, maar dit is niet zaligmakend. Partijdigheid zou in dit model kunnen voorkomen, maar in mindere mate dan voorgaande modellen. Dit zou te maken kunnen hebben met de verbetering in transparantie, die ervoor zorgt dat burgers mee kunnen kijken en beoordelen over wat er in intern onderzoek gebeurt. Aan de beschikbare middelen verandert niks aangezien de politie nog steeds zelf het onderzoek uitvoert. Of er een zorgzame organisatiecultuur ontwikkeld zou kunnen worden, is twijfelachtig. De bestaande politiecultuur kan hierin een belemmering vormen. Kijkend naar de kenmerken van goed toezicht, is er een duidelijke verbetering te zien. In dit model zijn onafhankelijkheid en toereikendheid aanwezig en zijn transparantie en een separate organisatiecultuur onvoldoende aanwezig.

2.5.4 PIP Civilian Hybrid + Civilian control

Het andere model dat binnen *Civilian Review* past is het *Police/Civilian Investigation Hybrid + Civilian Review* model. Dit model zou het probleem van de afhankelijkheid van alleen politierechercheurs kunnen oplossen, omdat bij dit model civiele rechercheurs worden betrokken bij het onderzoeksproces. Zo zou er een samenwerking kunnen zijn tussen civiele en politierechercheurs of de civiele rechercheurs voeren alleen het onderzoek uit. Dit onderzoek valt gewoonlijk onder een of andere vorm van civiel toezicht of civiele beoordeling. Een voorbeeld van dit model is Crime & Misconduct Commission in Australië (Murphy & McKenna, 2014).

Het systeem van Hopkins (2009) wat hierbij past is dat van gedetacheerde politieagenten in een onafhankelijk extern agentschap. Veel civiele instanties detacheren politierechercheurs uit de strijdkrachten die zij onderzoeken (Hopkins, 2009). Een van de voordelen van dit model is dat de combinatie van civiele rechercheurs en politierechercheurs zorgt voor een meer evenwichtige en uiteindelijke effectievere resultaten. Daarnaast beschikken de gedetacheerde politieagenten over essentiële politiebevoegdheden voor het uitvoeren van strafrechtelijke onderzoeken. Wat deze gedetacheerde of gepensioneerde politieagenten ook met zich meebrengen is inzicht in de politieorganisatie en -cultuur. Dit kan er toe leiden dat er een betere samenwerking is tussen de politierechercheurs en de civiele rechercheurs, wat kan leiden tot betere resultaten. Verder hebben de gedetacheerde politieagenten een aantal bijzondere onderzoeksvaardigheden waarover civiele rechercheurs niet beschikken. Al deze aspecten kunnen leiden tot een algehele verbetering van het intern onderzoek (Murphy & McKenna, 2014). Ondanks al deze voordelen slaagt dit hybride model niet voor de publieke test van volledige verantwoording en onafhankelijkheid. De betrokkenheid van de politie kan het de onafhankelijkheid van het civiele toezicht ondermijnen en kan uiteindelijk leiden tot minder effectieve verwezenlijking van haar verantwoordingsdoelstellingen. Ook kan de bestaande politiecultuur van de gedetacheerde of gepensioneerde politieagenten de ontwikkeling van een nieuwe civiele organisatiecultuur belemmeren (Murphy & McKenna, 2014). Het hebben van gedetacheerde politie in een onafhankelijk toezichtsorgaan is alsof je de kat op het spek bindt en civiele onderzoekers zijn genoodzaakt tot *'agreeing to disagree'* met deze gedetacheerde politieagenten. Bovendien ligt de loyaliteit en de toekomstige tewerkstelling van de gedetacheerde politieagenten bij de politie die wordt onderzocht (Hopkins, 2009). Verder is het moeilijk om ervaren senior politierechercheurs te detacheren of aan te trekken voor een positie binnen dit model, waar zij geen gezag of controle hebben (Murphy & McKenna, 2014).

Dit model lijkt een verbetering te zijn in de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van het vorige model. Toch kan de aanwezigheid van gedetacheerde politieagenten de onafhankelijkheid in de weg gaan zitten. Partijdigheid zou nog steeds kunnen plaatsvinden, maar de kans is een stuk kleiner door de aanwezigheid van civiele onderzoekers, civiele beoordeling en monitoring. Ook de transparantie is verbeterd doordat de civiele onderzoekers in het proces kunnen meekijken en meebepalen. De toereikendheid zou in wat mindere mate aanwezig kunnen zijn, omdat de civiele onderzoekers niet beschikken over hetzelfde instrumentarium als politieagenten. Echter, door civiele en politieonderzoekers samen te laten werken, wordt het probleem grotendeels opgelost. De civiele onderzoekers zouden ook kunnen zorgen voor een nieuwe zorgzame organisatiecultuur, maar door de aanwezigheid van gedetacheerde politieagenten zit er een deel politiecultuur bij. Bij dit model zijn vier van vier kenmerken van goed toezicht voldoende aanwezig.

2.5.5 *Civilian Control*

Het laatste model is het *Civilian Control* model (Prenzler & Ronken, 2001), dat overeenkomt met het *Civilian Investigating Police + Civilian Review* model van Murphy & McKenna (2014). Dit model is net als het voorgaande model gericht op het tegengaan van het principe dat de politie de politie onderzoekt. In dit model gaat het om een volledig onafhankelijke instantie die onderzoek doet naar aanleiding van klachten en andere informatie over wangedrag van de politie verwerkt. Dit betekent dat een instantie die volgens dit model werkt, geen gedetacheerde of gepensioneerde politieagenten uit het onderworpen rechtsgebied in dienst heeft. Daarnaast worden ook voormalige politieagenten uit andere rechtsgebieden tot een minimum beperkt (Prenzler & Ronken, 2001). Het hele onderzoeksproces wordt in dit model dus uitgevoerd door de civiele onderzoekers die geen politiemacht bezitten. Een voorbeeld hiervan is te vinden bij de politie-ombudsman voor Noord-Ierland (PONI) (Murphy en McKenna, 2014). Een voordeel van dit model is dat er een duidelijke scheidingslijn aanwezig is tussen degene die onderzocht

worden en degene die het onderzoekt. Deze scheidlijn is belangrijk voor publiek vertrouwen, het vertrouwen van de mensen die een klacht indienen (Prenzler & Ronken, 2001). Daarnaast zorgt de afwezigheid van de politiecultuur ervoor dat er een meer verantwoordelijke organisatiecultuur ontstaat binnen het onderzoeksproces. De slachtoffers zullen meer vertrouwen hebben in het onderzoek en zullen vrijer samenwerken met civiele onderzoekers. In sommige omstandigheden zou de onafhankelijkheid van de civiele toezichtinstantie de politie kunnen versterken in de publieke validatie van haar standpunten (Murphy & McKenna, 2014). De kritiek op dit model is samen te vatten in twee hoofdargumenten. De eerste gaat over de competentie van de onderzoekers en hun capaciteit om de politiecultuur te doorgronden. Zonder training en ervaring in de complexe processen in politieonderzoeken zouden onafhankelijke onderzoekers niet over deze capaciteit en competentie beschikken. Echter, deze vaardigheden zijn volgens de auteurs wel aan te leren en politieonderzoeken zijn verre van onfeilbaar. Daarnaast heeft de Britse politie zelf steun getoond voor dit model van onafhankelijk toezicht (Prenzler & Ronken, 2001). Het tweede hoofdargument tegen *Civilian Control* is dat een volledig onafhankelijke toezichtinstantie de politie zou ondermijnen. Externe disciplinerende zou contraproductief zijn, omdat het de bereidheid van de politie om zichzelf te disciplineren wordt verzwakt (Mugari, 2018). De auteurs betwijfelen dit, aangezien er steeds meer aandacht is voor dit model en het steeds vaker wordt ingezet omdat het zorgt voor publiek vertrouwen. Daarnaast laat dit model ruimte voor de politie om de integriteitsontwikkeling zelf in te vullen. Hierbij heeft de onafhankelijke toezichtinstantie alleen een adviserende rol (Prenzler & Ronken, 2001). Verder wordt dit gezien als het duurste model, aangezien het extra middelen vereist om professionele onderzoeken te garanderen (Murphy & McKenna, 2014). Binnen dit model past het systeem van *Civilian Oversight*, dit is het meest aantoonbaar onafhankelijk. Hopkins (2009) pleit daarom voor dit model om de kritiek op de traditionele modellen te pareren.

Dit model heeft de meeste onafhankelijkheid, maar heeft ook nadelen zoals twijfels over de competentie en capaciteit van de onderzoekers en het gevoel van ondermijning bij de politie. Met de hoge mate van onafhankelijkheid komt ook een hoge mate van onpartijdigheid en transparantie. Het ontwikkelen van een (nieuwe) zorgzame organisatiecultuur zou hier ook geen probleem moeten zijn. Het enige waar dit model vergeleken de andere modellen minder aan voldoet is de toereikendheid. Bij dit model zijn er dus drie van de vier kenmerken van goed toezicht sterk aanwezig en is toereikendheid onvoldoende aanwezig.

2.5.6 Overzicht modellen en kenmerken goed toezicht

Samenvattend, er valt over elk model wel iets positiefs als iets negatiefs te zeggen. Tabel 1 laat een overzicht zien van de aanwezigheid van de criteria voor goed toezicht bij elk model. De verwachting is dat hoe meer kenmerken van goed toezicht aanwezig zijn, hoe beter het toezicht is. In Tabel 1 is te zien dat het *Civilian Control* model aan de meeste criteria voldoet en daarom het beste model zou zijn voor goed toezicht. Als men echter de focus legt op de kwaliteit van intern onderzoek zou een ander model beter passen. Met het zicht op het belang van de politie-ervaring, capaciteit en middelen bij het doen van intern onderzoek, zou een van de hybride modellen van het *Civilian Review* model het beste zijn. In Tabel 1 is te zien dat bij het *PIP/Civilian Hybrid + Civilian Review* model alle criteria in voldoende mate aanwezig. De verwachting is dat dit hybride model met civiele beoordeling het beste toezicht zal opleveren in de praktijk. Daarnaast geeft de geringe aanwezigheid van kenmerken van goed toezicht bij *PIP Internal* en *External* de verwachting dat deze modellen het minst goed zullen presteren.

Tabel 1: Overzicht van de mate van aanwezigheid van de kenmerken van goed toezicht

Model / kenmerken	Onafhankelijkheid	Transparantie	Toereikendheid	Separate organisatiecultuur
PIP Internal	Afwezig	Afwezig	Sterk aanwezig	Afwezig
PIP External	Onvoldoende aanwezig	Afwezig	Sterk aanwezig	Afwezig
PIP + Civilian Review & Observation	Voldoende aanwezig	Onvoldoende aanwezig	Sterk aanwezig	Onvoldoende aanwezig
PIP / Civilian Hybrid + Civilian Review	Voldoende aanwezig	Voldoende aanwezig	Voldoende aanwezig	Voldoende aanwezig
Civilian Control	Sterk aanwezig	Sterk aanwezig	Onvoldoende aanwezig	Sterk aanwezig

Toelichting:

- PIP = Police Investigating Police.
- Range: afwezig, onvoldoende aanwezig, voldoende aanwezig, sterk aanwezig.

2.6 Meetmodel voor kwaliteit toezicht

Om de invloed van de kenmerken van goed toezicht te onderzoeken, is het van belang om te weten hoe het met de kwaliteit van toezicht staat. Beredenerend uit de *good governance* principes draait het om een adequate werking van toezicht, met typische waarden zoals professionaliteit en effectiviteit (Ruimschotel, 2014). Wanneer men kijkt naar een adequate werking van het toezicht op de politie, kan dit worden gemeten aan de hand van verschillende maatstaven. Voortbordurend op de prestatie-indicatoren van Prenzler en Lewis (2005) hebben Filstad en Gottschalk (2011) een aantal prestatie maatstaven voor politietoezichtinstanties opgesteld. De maatstaven zijn opeenvolgend te situeren in het prestatiepad, die begint wanneer klachten of meldingen van integriteitsschendingen worden ontvangen en eindigt bij het leren voor de politie. Een deel van deze maatstaven wordt in dit onderzoek gebruikt om een meetmodel te creëren. In deze paragraaf worden de prestatie maatstaven van Filstad en Gottschalk (2011) besproken en wordt beargumenteerd welke maatstaven in dit onderzoek worden gebruikt.

Ten eerste, de hoeveelheid en kwaliteit van de ontvangen klachten. Hierbij is het belangrijk dat de toezichtinstantie alle mogelijke klachten die relevant zijn ontvangen (Filstad & Gottschalk, 2011). Wanneer wordt gekeken naar de relevantie van de klachten voor toezichtinstanties, dan is de ernst van de klacht van belang. Het doel van de toezichthouders is ervoor te zorgen dat de politie integer en verantwoordelijk handelt. Als een toezichtinstantie alle klachten onderzoekt, moet het de aandacht en middelen verdelen. Wanneer er een focus is op de ernstige klachten zoals van geweld door een politieagent, dan kunnen de aandacht en middelen volledig daarvoor worden ingezet. De ernstige klachten raken de integriteit van de politie meer dan minder ernstige klachten zoals een politiemedewerker die een keer onaardig is. Het onderzoeken van meer ernstige klachten ten opzichte van het totaal aantal klachten zorgt voor betere prestaties van toezichtinstanties.

Ten tweede, het klachten afrondingsproces en de doorlooptijd gaat erom dat het proces op een professionele manier wordt afgehandeld en binnen een redelijke termijn. Het klachten afrondingsproces gaat over de kwaliteit van de interne onderzoeken. De doorlooptijd meet de doorvoer van het werk en de tijdigheid (Filstad & Gottschalk, 2011). De snelheid van de doorlooptijden is belangrijk voor het vertrouwen van de burger. Wanneer een onderzoek naar een klacht te lang duurt, kan de burger zijn of haar vertrouwen in de politie verliezen. Daarnaast

kan vertraging van een onderzoek ervoor zorgen dat een ander onderzoek wordt uitgesteld. Dit betekent dat vertraging in doorlooptijden leidt tot slechtere prestaties van de toezichtinstantie.

De derde maatstaf is de veroordelingsgraad van klachten. Wanneer de toezichthouder heeft besloten om de politiemedewerker te vervolgen, wordt verwacht dat dit uiteindelijk tot een veroordeling zal leiden (Filstad & Gottschalk, 2011). Het onderzoeken van de veroordelingsgraad is ingewikkeld, aangezien er in databases van rechtbanken in elk land zou moeten worden gezocht. Daarnaast kan er veel tijd tussen het indienen van een klacht en de veroordeling zitten. Zo kan een veroordeling van afgelopen jaar afkomstig zijn van een klacht van jaren geleden. Dit maakt het analyseren van jaarlijkse gegevens ingewikkeld. Om het onderzoek niet te complex en tijdrovend te maken wordt deze maatstaf niet opgenomen in dit onderzoek.

De vierde maatstaf is het leren en adviseren voor politiediensten. De toezichthouders analyseren alle zaken om patronen te identificeren. De inzichten die zij opdoen uit de onderzoeken worden teruggestuurd naar de politie. Hierbij gaat het erom in welke mate de politie het advies van de toezichtinstantie aanneemt en ervan leert (Filstad & Gottschalk, 2011). Het adviseren van de politiediensten is belangrijk om te leren van fouten die er zijn gemaakt. Wanneer de adviezen worden opgevolgd dan kunnen integriteitsschendingen in de toekomst worden voorkomen. Zoals eerder benoemd is het doel van de toezichtinstantie het zorgen voor een integere en verantwoordelijke politiedienst. Het leren van de adviezen van de toezichtinstanties helpt om dit doel te bereiken. Dit betekent dat het adviseren en het leren van deze adviezen leidt tot betere prestaties van de toezichtinstantie.

Tot slot, het vertrouwen in de toezichtinstantie. Hierbij gaat het om het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie (Filstad & Gottschalk, 2011). Vertrouwen van de burger in de toezichtinstantie is ook bepalend voor het vertrouwen van de burger in de politie zelf. Het vertrouwen van de politie zelf in de toezichtinstantie is van belang voor de medewerking in onderzoeken. Wanneer de politie de toezichtinstantie niet vertrouwt, kunnen individuen de onderzoeken vermoeilijken door tegen te gaan werken. Een hoger vertrouwen in de toezichtinstantie zorgt voor betere prestaties van de toezichtinstantie.

2.7 Kenmerken van goed toezicht

Uit de wetenschappelijke literatuur komen een aantal kenmerken van goed toezicht op de politie naar voren: onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en een separate organisatiecultuur. De mate van aanwezigheid van deze kenmerken binnen de toezichtinstanties beïnvloedt de kwaliteit van het toezicht op de politie. Per kenmerk wordt de theoretische achtergrond benoemd en een verwachting opgesteld.

Eerder in het theoretisch kader bleek dat onafhankelijkheid een belangrijk onderdeel is van de beroepscode van de Nederlandse politie. Het wordt beschreven als een interpretatie van integriteit (Politie, 2019a). Daarnaast wordt onafhankelijkheid door Ruimschotel (2014) beschreven als een van de kwaliteiten van overheden en toezicht. In 2005 heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) een kaderstellende visie op toezicht opgesteld. Hieruit komen zes principes van goed toezicht naar voren, waar onafhankelijk toezicht er een van is (BZK, 2005). Gottschalk en Davidson (2012) onderschrijven onafhankelijkheid als een van de waarden van toezichtinstanties op de politie. De aanwezigheid van onafhankelijkheid is een van de kenmerken van goed toezicht (Hopkins, 2009). Dit betekent dat de mate van aanwezigheid van onafhankelijkheid de kwaliteit van toezicht op de politie kan beïnvloeden. Hierbij is het belangrijk is dat onafhankelijkheid in sterke mate aanwezig is. De verwachting is: *Hoe sterker de aanwezigheid van onafhankelijkheid, hoe beter het toezicht op de politie.*

Transparantie is net als onafhankelijkheid door Ruimschotel (2014) beschreven als een van de kwaliteiten van overheden en toezicht. Volgens Hopkins (2009) gaat transparantie over de openheid van een organisatie over de procedures en besluitvorming. BZK (2005) beschrijft naast onafhankelijkheid ook transparantie als een van de principes van goed toezicht. Hierbij gaat het om het inzichtelijk maken van de keuzes, de bevindingen en het resultaat van het toezicht (BZK, 2005). Daarnaast wordt transparantie gezien als een van de waarden van goed toezicht op de politie door Gottschalk en Davidson (2012). De aanwezigheid van transparantie wordt dus gezien als een van de kenmerken van goed toezicht. De mate van de aanwezigheid van transparantie binnen de toezichtinstanties beïnvloedt dus de kwaliteit van toezicht op de politie. De verwachting is: *Hoe sterker de aanwezigheid van transparantie, hoe beter het toezicht op de politie.*

Toereikendheid betreft het beschikken over de benodigde middelen om goed te functioneren. Smith (2009) beschrijft toereikendheid als een van de kenmerken van toezichtinstantie met toezicht op de politie. Murphy en McKenna (2014) benadrukken dat het beschikken over de benodigde onderzoeksvaardigheden, politiekennis en middelen van belang is voor het doen van goed onderzoek. Toereikendheid blijkt een kenmerk te zijn dat invloed heeft op de kwaliteit van toezicht op de politie. De verwachting is: *Hoe sterker de aanwezigheid van toereikendheid, hoe beter het toezicht op de politie.*

Organisatiecultuur wordt in paragraaf 2.2 gedefinieerd als de ongeschreven regels van een organisatie in de geest van ‘zo doen wij dat hier’ (Korsten & Janssen, 2002). Zo bestaat er de politiecultuur waarin het de norm is om altijd voor elkaar op te komen en elkaar nooit te laten vallen (Lasthuizen, et al., 2004). Evenals toereikendheid beschrijft Smith (2009) het ontwikkelen van een zorgzame organisatiecultuur als een van de kenmerken van goed toezicht op de politie. Het gaat er dan ook om dat de toezichtorganisatie een separate organisatiecultuur ontwikkeld anders dan de politiecultuur (Hopkins, 2009). Dit betekent dat mate van aanwezigheid van een separate organisatiecultuur invloed heeft op de kwaliteit van toezicht op de politie. De verwachting is: *Hoe sterker de aanwezigheid van een separate organisatiecultuur, hoe beter het toezicht op de politie.*

2.8 Conceptueel model

Voordat er uitspraken kunnen worden gedaan over welke kenmerken invloed hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie, is het van belang dat deze kwaliteit wordt gemeten. Het operationaliseren van de concepten wordt gedaan in hoofdstuk 3. Aan de rechterkant in figuur 1 zijn de concepten van de prestatiemeting uitgewerkt in het conceptueel model. Om een uitspraak te kunnen doen over welke organisatorische factoren een positieve invloed hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie, is de volgende verwachting opgesteld: *Een betere inrichting van het toezicht op de politie, met de aanwezige kenmerken van goed toezicht, leidt tot een betere kwaliteit van toezicht.* Bij de aanwezigheid van kenmerken gaat het om onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en separate organisatiecultuur (besproken in 2.8). In figuur 1 zijn aan de linkerkant de verwachtingen uitgewerkt in het conceptueel model, waarin een grotere aanwezigheid van de kenmerken een positief verband heeft met de mate van goed toezicht.

Figuur 1: Conceptueel model kenmerken van goed toezicht en meetmodel van kwaliteit



3. Methodologisch kader

Het methodologisch kader geeft een verantwoording voor de gekozen onderzoeksstrategie en methoden. Daarnaast wordt uiteengezet op welke manier de cases zijn geselecteerd en de variabelen zijn geoperationaliseerd. Verder wordt toegelicht op welke manier de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek worden gewaarborgd.

3.1 Onderzoeksstrategie en -verantwoording

De onderzoeksstrategie bestaat uit een deductief kwalitatief onderzoek, waarbij inductieve aanbevelingen worden gedaan. Voorafgaand is een verdiepende theoretische studie gedaan. Op basis van de theorie is een conceptueel model gemaakt en zijn er verwachtingen opgesteld. Vervolgens worden deze verwachtingen naast de werkelijkheid gehouden om te onderzoeken of deze overeenkomen. De keuze voor een kwalitatief onderzoek is gebaseerd op het gegeven dat kwalitatief onderzoek een meer diepgaand inzicht geeft in complexe situaties (Doorewaard, Kil & Van de Ven, 2019). Diepgaand inzicht is van belang om uiteindelijk aanbevelingen te kunnen doen en bij te kunnen dragen aan een betere inrichting van het toezicht op de politie.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden is gekozen voor een meervoudige casestudy met vijf cases: Nederland, België, Noord-Ierland, Engeland en Zweden. Hierbij worden de systemen van toezicht op de politie van de verschillende landen onderzocht. Door een vergelijking te maken tussen cases kan een beter beeld ontstaan van welke patronen samenhangen met bepaalde resultaten (Bleijenbergh, 2016, p.48). Op basis van patronen die leiden tot goed toezicht op de politie kunnen aanbevelingen worden gedaan om het Nederlandse systeem te verbeteren.

3.2 Casusselectie

De opdrachtgever (M.R.B. Mos, Politie Nederland) heeft gekozen om de volgende landen te vergelijken met Nederland: België, Noord-Ierland, Engeland & Wales en Zweden. Dit is een goede keuze omdat deze landen beschikken over de kenmerken van een goede rechtstaat: de perceptie van een laag corruptieniveau, een goede werking van de rechtbank en een goede werking van de politie. Bij het beargumenteren van de casusselectie is gekeken naar landen die lid zijn van de Europese Unie met uitzondering van Letland, Italië en Roemenië, omdat de European Social Survey (ESS, 2010) geen data voor deze landen verstrekt. Het Verenigd Koninkrijk was ten tijde van deze onderzoeken nog lid van de EU en wordt zodoende meegenomen in de casusselectie.

Voor het maken van de internationale vergelijking is het van belang dat de landen op ongeveer hetzelfde niveau als Nederland zitten of hoger. Corruptie binnen de publieke sector staat in de weg van een goede rechtstaat, daarom is het belangrijk om de landen op de aanwezigheid van corruptie te vergelijken. Transparency International is een internationale non-gouvernementele organisatie voor de bestrijding van corruptie. In 2021 publiceerde Transparency International de *Corruption Perceptions Index 2020 (CPI)*, waarin het gepercipieerde niveau van corruptie in de publieke sector wereldwijd is gemeten. De gemiddelde score van corruptie van west Europa en de EU is 66 (Transparency International, 2021). In tabel 2 is te zien dat de onderzochte landen bovengemiddeld scoren. Dit betekent dat de perceptie is dat de onderzochte landen redelijk schoon zijn van corruptie en hiermee een goede rechtstaat kenmerkt.

Om de verdere staat van de rechtstaat van de onderzochte landen te vergelijken, is gebruikgemaakt van de vijfde ronde van de *European Social Survey (ESS)* die in 2010 is uitgevoerd. De keuze voor de vijfde ronde en geen recentere ronde, is gebaseerd op het feit dat de vijfde ronde de enige ESS is met de variabele *justice*. Voor deze variabele werden onder andere vragen gesteld over de perceptie van de burger op de werking van rechtbank en politie.

De resultaten van deze vragen uit ESS (2010) zijn weergegeven in tabel 2. Hieruit blijkt dat de onderzochte landen naast een hoge score in de CPI ook een hoge score hebben wat betreft de perceptie van de burger over de werking van de rechtbank en de politie. Wat betekent dat in deze landen de perceptie is dat de rechtbank en politie goed werken.

De keuze van de opdrachtgever is overlegd met de onderzoekers. In tabel 2 valt op dat Denemarken en Finland bovenaan staan, boven de gekozen landen. Er is uiteindelijk gekozen om één land uit Scandinavië te kiezen. Wat meespeelde in de keuze voor Zweden was de inrichting van het politiebestedel. Hierbij viel Finland af omdat de inrichting van het Finse politiebestedel lokaal is geregeld. Zweden en Denemarken hebben daarentegen een nationaal politiebestedel net als Nederland. Voorafgaand aan het onderzoek was het idee om Denemarken mee te nemen in het onderzoek, maar er kon geen contact worden gemaakt met de betreffende toezichtinstanties. Er kon wel contact worden gelegd met de instanties in Zweden, wat de keuze voor Zweden heeft bevestigd. Daarnaast bleek het interessant om te kijken naar de inrichting van het toezicht op de politie. Een andere inrichting van het toezicht op de politie kan eventueel de prestaties van het toezicht beïnvloeden. In Engeland & Wales, Noord-Ierland en België is sprake van een zogezegd volledig onafhankelijke toezichtinstantie, wetende de IOPC in Engeland & Wales, de PONI in Noord-Ierland en het Vast Comité P in België. Door deze landen te onderzoeken, kunnen er eventueel lessen worden getrokken wanneer de kwaliteit hierbij hoger blijkt te zijn. De keuze om Duitsland niet mee te nemen in het onderzoek is gebaseerd op de inrichting van het politiebestedel en van het toezicht. Duitsland heeft namelijk geen nationale politie, maar een federale politie. Daarnaast wordt toezicht op de politie uitgevoerd door federale parlementen (Hartmut, 2017). Het politiestelsel in Duitsland is dus complex en voor een vergelijking met Nederland minder geschikt door het federale karakter van de politie en het toezicht.

Tabel 2: Data voor casusselectie

	CPI	Goede rechtbank	Goede politie
Denemarken	88	80.3%	79.7%
Finland	85	68.6%	85.3%
Zweden	85	72.7%	76.8%
Noord-Ierland	77	68.0%	79.6%
Duitsland	80	63.8%	80.2%
Engeland & Wales	77	55.0%	68.0%
Nederland	82	63.4%	53.4%
België	76	54.3%	67.5%
Frankrijk	69	60.9%	62.0%
Estland	75	45.9%	63.5%
Cyprus	57	64.7%	49.1%
Spanje	62	37.0%	69.9%
Polen	56	45.2%	55.8%
Slovenië	60	30.4%	55.2%
Kroatië	47	38.5%	53.7%
Hongarije	44	47.4%	40.5%
Tsjechië	54	31.6%	46.1%
Slowakije	49	38.0%	49.2%
Portugal	61	22.9%	48.3%
Bulgarije	44	26.2%	51.1%
Griekenland	48	31.7%	36.0%
Litouwen	60	23.4%	32.6%

Toelichting:

- *CPI = Corruptie perceptie index. Range: 0 = veel corruptie 100 = weinig corruptie.*
- *Goede rechtbank = percentage dat vindt dat de rechtbank haar werk goed of heel goed doet.*
- *Goede politie = percentage dat vindt dat de politie haar werk goed of heel goed doet*

3.3 Operationalisatie

In een casestudy is het van belang om de centrale begrippen op een juiste manier te operationaliseren (Yin, 2014). In deze paragraaf wordt de aanpak van de data-analyse besproken en de centrale begrippen meetbaar gemaakt.

3.3.1 Data-analyse

De data-analyse van een kwalitatief onderzoek draait om het lezen van de voortgebrachte teksten in de betekenis van waarnemen: het selecteren en interpreteren van woorden en zinnen. De lezing is selectief, omdat het gericht is op het beantwoorden van de onderzoeksvraag: *‘welke organisatorische factoren hebben invloed op de kwaliteit van toezicht op de politie?’* Daarnaast is het interpreterend, omdat er aan de hand van de geproduceerde teksten antwoorden worden geformuleerd in de termen die in dit onderzoek worden gehanteerd (Wester, 2007). Als eerste stap van de data-analyse zijn de interviews woord voor woord getranscribeerd. Door het definiëren en het operationaliseren van de centrale begrippen kan de stap van het open coderen grotendeels worden overgeslagen. Bij de begrippen kwaliteit van toezicht op de politie en onafhankelijk gaf de theorie al een basis voor indicatoren. De indicatoren van het begrip toereikendheid worden afgeleid uit de theorieën uit een handboek samengesteld door de *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) over toezicht op de politie. Voor de overige begrippen (transparantie en ontwikkeling van nieuwe organisatiecultuur) is de eerste stap het labelen van de delen tekst die passen binnen definities van de centrale begrippen. Deze labels worden met elkaar vergeleken, waarbij de labels uiteenvallen in verschillende dimensies. Vervolgens worden deze codes opnieuw vergeleken en worden hieruit de indicatoren afgeleid. Uiteindelijk worden deze indicatoren naast elkaar gezet om eventuele patronen te ontdekken. De ontdekte patronen helpen bij het beantwoorden van de deelvragen en uiteindelijk de onderzoeksvraag.

3.3.2 Centrale begrippen

Uit het theoretisch kader zijn de volgende concepten naar voren gekomen die mogelijk invloed hebben op de kwaliteit van intern onderzoek bij de politie: onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en ontwikkeling nieuwe organisatiecultuur. Deze centrale begrippen worden gedefinieerd aan de hand van de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens is een operationalisatie schema opgesteld (tabel 3) waarin de dimensies en indicatoren staan.

Onafhankelijkheid

In dit onderzoek wordt onafhankelijkheid gezien als de onafhankelijkheid van de toezichtinstantie in relatie met de politie. Het principe van onafhankelijk toezicht wordt als volgt omschreven door BZK: *“Het principe van onafhankelijk toezicht houdt in dat toezichthouders de drie kernactiviteiten van toezicht, te weten informatie verzamelen, oordelen en interveniëren zonder ongeoorloofde beïnvloeding van de onder toezicht staande partij, de beleidsmakers of andere belanghebbenden kunnen verrichten.”* (BZK, 2005, pp.23). In de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) wordt onafhankelijkheid op vergelijkbare wijze beschreven: *“Er mag geen institutionele of hiërarchische band bestaan tussen de onderzochte politieagent en de onderzoeker, en de uitvoering van het onderzoek moet onafhankelijk zijn.”* (Ramsahai v the Netherlands 2007 46 EHRR 43). De onderdelen van deze betekenis komen overeen met de resultaten die Savage

(2013) heeft gevonden in zijn onderzoek naar onafhankelijkheid van politietoezichtinstanties. Savage stelde in zijn onderzoek aan 100 medewerkers van drie verschillende toezichtinstanties de vraag wat onafhankelijkheid voor hen betekent. Hier kwamen drie primaire opvattingen van de betekenis van onafhankelijkheid uit naar voren. De meest genoemde opvattingen zijn: onpartijdigheid, afstand of gescheidenheid van de politie en objectiviteit (Savage, 2013). Deze opvattingen worden kort toegelicht en zijn terug te vinden als de dimensies van onafhankelijkheid in tabel 3.

Onafhankelijkheid in de betekenis van onpartijdigheid of neutraliteit werd door de respondenten het meeste genoemd. Hiermee wordt bedoeld dat er wordt gewerkt op ‘de middenweg’ tussen de verschillende betrokken partijen (Savage, 2013). Er moet geen neiging zijn om een van beide kanten op te leunen. Deze betekenis is belangrijk in het klachtenonderzoek waarbij het gaat tussen een burger en een politieagent. De onderzoekers die dat soort onderzoeken doen moeten onpartijdig zijn (Savage, 2013). Het is dus van belang dat de toezichthouder ervoor zorgt dat de onderzoekers zo onpartijdig mogelijk zijn. Uit het coderen blijkt dat toezichtinstanties dit op twee manieren proberen te bereiken. Ten eerste, de aanwezigheid van onderzoekers zonder een politieachtergrond. Door het minimaliseren van het aantal onderzoekers met politieachtergrond is de kans op partijdigheid naar de verdachte toe kleiner. Met een politieachtergrond wordt gedoeld op werkervaring bij de politie anders dan bij de toezichtinstantie. Bij deze indicator wordt naar het percentage van het aantal onderzoekers zonder politieachtergrond gekeken en zijn de scores als volgt verdeeld: 0 = zwak (0% - 25%); 1 = onvoldoende (25 - 50%), 2 = voldoende (50 - 75%); 3 = sterk (75% - 100%). Ten tweede, proberen toezichtinstanties eventuele partijdigheid te voorkomen door regels op te stellen voor de mate van betrokkenheid bij de verdachte. Hierbij kunnen de toezichtinstanties de volgende scores krijgen: 0 = afwezig en 1 = aanwezig.

Het op een na meest voorkomende antwoord in het onderzoek van Savage (2013) was onafhankelijk als de afstand tot de politie. Hierbij gaat het om de ‘niet-relatie’ tussen de toezichthoudende organisatie en de politie (Savage, 2013). Een geïnterviewde onderzoeker zei het volgende: “Independence means that we have no connection to the police. That we’re not seen as working for the police. That we’re a completely separate body.” (Savage, 2013, pp. 102). Dit komt overeen met het eerste deel van de betekenis van het EHRM, dat er geen institutionele of hiërarchische relatie mag zijn tussen de onderzochte en de onderzoeker. Om onafhankelijk te zijn, moet er dus geen sprake zijn van een afhankelijkheidsrelatie of enige andere relaties tussen de politie en de onderzoekende instantie. Uit het coderen blijkt dat de afhankelijkheid van de toezichtinstantie van de politie een indicator is voor de niet-relatie tussen de toezichtinstantie en politie. Hierbij wordt gekeken wie er uiteindelijk verantwoordelijk is voor de onderzoeken en hoeveel er wordt samengewerkt met de politie. De scores zijn als volgt verdeeld: 0 = sterk afhankelijk; 1 = redelijk afhankelijk; 2 = redelijk onafhankelijk; 3 = sterk onafhankelijk.

De derde en laatste primaire opvatting van onafhankelijkheid is objectiviteit of ‘evidence-based’. Vele respondenten zagen objectiviteit op zichzelf als een hoofdonderdeel om onpartijdigheid en afstand van de politie te behouden (Savage, 2013). Dit sluit aan op het tweede deel van de betekenis van onafhankelijkheid van het EHRM, dat de uitvoering van het onderzoek onafhankelijk moet zijn. Het gaat bij onderzoek om waarheidsvinding, op basis daarvan moeten besluiten worden gemaakt en niet op basis van gunst, angst of iets anders voor een van de betrokken partijen. Door het waarborgen van objectiviteit kan de toezichtinstantie onafhankelijk onderzoek doen. Dit wordt gemeten door te kijken op welke manieren de objectiviteit van het onderzoek en de onderzoeken wordt gewaarborgd. Uit het coderen kwamen de volgende indicatoren naar voren: aanwezigheid van de juiste onderzoekers; aanwezigheid van extra expertise van buitenaf; aanwezigheid van nalezing/review van de onderzoeken. Op elke indicator kan 0 = afwezig of 1 = aanwezig worden gescoord.

Transparantie

Het concept transparantie wordt beschouwd als een belangrijk onderdeel van de moderne democratie. Transparantie gaat onder meer over de duidelijkheid van de procedures, formulering, de publicatie en kennisgeving van besluiten. Transparantie is van belang om vertrouwen van de burger te verkrijgen (Addink, 2019). In dit onderzoek gaat het om de transparantie van de toezichtinstanties en hoe deze omgaan met de openbaarheid van gegevens. Om dit concept meetbaar te maken worden de interviews open gecodeerd. Hierbij wordt gezocht naar de volgende termen die met aan transparantie te binden zijn: (NL) transparant(ie), openbaar(heid), kennisgeving, bekendmaking, rapporteren, documentatie, verslaglegging. (EN) transparent, transparency, disclosure, documentation, publication, informing. Vervolgens zijn de gevonden stukken tekst met elkaar vergeleken en overeenkomende onderwerpen uitgelicht. Het onderwerp van het publiceren van document kwam het meeste aan bod. Hierbij ging het om al dan niet geanonimiseerde onderzoeksrapporten en jaarverslagen ter sprake. Hierbij geeft de aanwezigheid van het publiceren jaarverslagen de score 1 en de afwezigheid de score 0. De aanwezigheid van het publiceren van onderzoeksrapport kan de volgende scores krijgen: afwezig = 0; aanwezig voor een deel van de onderzoeken = 1; aanwezig voor alle onderzoeken = 2. Deze twee indicatoren worden bij elkaar opgeteld waarbij een eindscore ontstaat voor de aanwezigheid van transparantie.

Toereikendheid

De toereikendheid van onderzoek is een belangrijk onderdeel om effectief onderzoek toe doen naar de politie. De United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) heeft in 2011 het *'Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity'* uitgebracht. Wanneer het gaat over onafhankelijke toezichtinstanties is er een lijst van het minimum aantal capaciteiten waaraan een toezichtinstantie moet voldoen. Dit zijn: (1) het beschikken over de capaciteit om klachten rechtstreeks te ontvangen; (2) de registratie van alle klachten jegens de politie; (3) het beschikken over de capaciteit om op eigen initiatief een onderzoek te starten; (4) het beschikken over de benodigde bevoegdheden om de gegeven zaak te beoordelen, uiteenvallend in: (4a) het verhoren en dagvaarden van personen; (4b) het verzamelen van bewijs dat nodig is met de machtiging van huiszoekingen en inbeslagnemingen; (4c) het afdwingen van de aanwezigheid van een getuige; (4d) de capaciteit om getuigenbescherming aan te bieden; (5) de bevoegdheid om verder strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen te adviseren; (6) het beschikken over de capaciteit om aanbevelingen te maken voor structurele veranderingen, ten einde te voorkomen dat de politie dezelfde fout nog eens maakt; (7) het beschikken over de capaciteit om de aanbevelingen na te volgen (UNODC, 2011). Deze indicatoren worden onderverdeeld in de dimensies capaciteiten en bevoegdheden (tabel 3). Bij het coderen leken nog twee concepten van belang te zijn voor de toereikendheid van toezichtinstanties. Namelijk het kennisniveau van de onderzoekers en het personeelsbestand. Bij het kennisniveau van de onderzoekers gaat het om de aanwezigheid van een opleiding voor onderzoekers gekoppeld aan de toezichtinstantie, trainingen voor onderzoekers en specialisaties in onderzoeksgebieden. Bij het personeelsbestand gaat het erom dat er voldoende onderzoekers zijn om het aantal onderzoeken aan te kunnen. Voor deze indicatoren kan de score 0 = afwezig of 1 = aanwezig worden toegeedeeld. De mate van aanwezigheid van deze indicatoren geeft een beeld van de mate van aanwezigheid van toereikendheid van de toezichtinstantie.

Separate organisatiecultuur

Het begrip organisatiecultuur kent vele definities in de wetenschappelijke literatuur. Een van de meest bekende definities komt van Edgar Schein. Hij geeft de volgende definitie: "Culture is what a group learns over a period of time as that group solves its problems of survival in an external environment and its problems of internal integration." (Schein, 1990, pp.11). Cultuur

is als het ware het cement van de organisatie. In dit onderzoek is het van belang dat de toezichthoudende organisatie een eigen cultuur heeft, separaat van de politiecultuur. De politiecultuur is iets waar Tim Prenzler al in 1997 over schreef in zijn artikel “*Is There a Police Culture?*”, waarin hij de eerder door andere beschreven variabelen politiesubcultuur, agentcultuur, politiecode en werkpersonaliteit van de politie meeneemt. Prenzler (1997) deelt de elementen van politiecultuur op in vier categorieën: (1) het negeren en minachten van regels en procedures als onderdeel van de informele politiecode, vooral bij het behandelen van verdachten; (2) het negeren van een eerlijk proces; (3) cynisme, isolatie en onverdraagzaamheid; en (4) solidariteit als uitloper van cynisme en isolatie. Het is belangrijk dat in de toezichtinstantie ruimte is voor een zorgzame cultuur en deze elementen van politiecultuur niet voorkomen. Uit het coderen blijkt dat het hebben van een separate organisatiecultuur zich in verschillende vormen kan uiten. Het komt meestal neer op een andere kijk op de politie organisatie en haar medewerkers. Bij de aanwezigheid hiervan krijgt een land de score 1, bij de afwezigheid hiervan krijgt het land de score 0.

Kwaliteit van toezicht op de politie

De kwaliteit van toezicht op de politie staat centraal in dit onderzoek, als de afhankelijke variabele. Zoals eerder benoemd zijn er een aantal indicatoren waaruit de kwaliteit van toezicht blijkt. Uit de theorie van Filstad & Gottschalk (2011) kwamen een aantal concepten naar voren die de prestaties van politietoezichtinstanties meten. Dit zijn: (1) de hoeveelheid en kwaliteit klachten; (2) het klachten afrondingsproces en doorlooptijden; (3) het leren en adviseren voor politiediensten en; (4) het vertrouwen in de toezichtinstantie. De indicatoren in dit meetmodel worden allemaal de score 0, 1 of 2 toegekend, om te bepalen hoe goed het toezicht presteert. Hierdoor ontstaat er een ranking waarbij de score 0 de slechtste prestaties weergeeft en de score 8 de beste prestaties.

Om het eerste concept (de hoeveelheid en kwaliteit van klachten) meetbaar te maken, wordt deze opgedeeld in de twee concepten hoeveelheid en kwaliteit. Voor de hoeveelheid klachten wordt rekening gehouden met het feit dat het totaal aantal klachten lastig te meten is. Het totaal aantal klachten komt namelijk niet altijd bij één instantie binnen, waardoor het proces van het verzamelen van deze gegevens tijdrovend zou maken. Om deze maatstaf toch op het onderzoek aan te laten sluiten, wordt gekeken naar het aantal klachten dat wordt behandeld door de toezichtinstantie en het aantal klachten dat wordt overgeheveld aan de politie intern. Bij de kwaliteit van de klachten wordt gekeken naar de relevantie van klachten voor het toezichtsorgaan. Hierbij wordt gekeken naar de ernst van de klachten. Behandeld het toezichtsorgaan klachten van alle orde of alleen bij een bepaald niveau van ernst. Voor de verdeling van klachten presteert de toezichtinstantie het slechts als ze alle klachten intern door de politie laten behandelen en is de score 0. Als alle klachten worden behandeld door de toezichtinstantie, presteren ze beter en is de score 1. Als de toezichtinstantie alleen de ernstige klachten behandelt, presteren ze het beste en is de score 2.

De tweede maatstaf, het klachten afrondingsproces en doorlooptijden, betreft de professionaliteit en tijdigheid van intern onderzoek. In dit onderzoek wordt de doorlooptijd meegenomen als maatstaf voor de prestatiemeting van de toezichtinstanties. Elk land heeft andere standaarden voor doorlooptijden daarom wordt gekeken naar de perceptie van de doorlooptijden, is dit goed of zou deze beter moeten zijn. Tijdens het onderzoek bleek dat niet alle landen gebruikmaken van standaarden voor doorlooptijden. Hierom wordt een onderscheid gemaakt tussen een perceptie op basis van standaarden voor doorlooptijden en een perceptie op basis de gemiddelde doorlooptijden in het algemeen. Een perceptie van onvoldoende snelheid van doorlooptijden krijgt een score 0, want dit leidt tot slechtere prestaties. Een perceptie van voldoende snelheid van doorlooptijden met ruimte voor verbetering krijgt de score 1. De laatste perceptie is die van een goede snelheid van de doorlooptijden, hierbij hoort de score 2.

De derde maatstaf, het leren en adviseren voor politiediensten, is een belangrijke maatstaf omdat het leren toekomstige fouten kan voorkomen. In dit onderzoek wordt daarom gekeken in welke mate de toezichtinstantie de politie adviseert en of er wordt toegezien op het navolgen van de adviezen. Hier geldt hoe sterker de aanwezigheid van advisering en het navolgen van adviezen, hoe beter de prestaties. De aanwezigheid van advisering en navolging krijgen beide de score 1, omdat dit voor betere prestaties zorgt. De afwezigheid van advisering en navolging krijgen de score 0, want dit leidt tot slechtere prestaties van de toezichtinstantie.

De laatste maatstaf, het vertrouwen in de toezichtinstantie, betreft het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie. Aangezien er in dit onderzoek geen burgers of politieagenten worden onderzocht, is er een andere manier nodig om dit te meten. Om deze maatstaf toch te verwerken in het onderzoek, wordt gekeken naar de manier waarop de toezichtinstantie zorgt dat er vertrouwen van de burger en politieagenten is. Een sterke aanwezigheid van de inachtneming van vertrouwen van burger en politie zorgt voor goede prestaties. Bij afwezigheid krijgt het toezicht de score 0. Bij aanwezigheid van deze indicatoren krijgt het de score 1, want dit zorgt voor betere prestaties. Alle begrippen en de daar bijhorende scores zijn terug te vinden in tabel 3.

Tabel 3: Operationalisatieschema

Centrale begrippen	Definitie	Dimensies	Indicatoren	Score
Kwaliteit van toezicht op de politie	Hoe goed de toezichtinstanties presteren.	Klachten	- Verdeling van de klachten tussen de toezichthouder en de politie zelf	0 – Alle klachten door politie intern 1 – Alle klachten door externe toezichthouder 2 – Ernstige klachten door externe toezichthouder
		Doorlooptijd	- Perceptie van de snelheid van de doorlooptijden op basis van standaarden voor doorlooptijden OF Perceptie van de snelheid van de doorlooptijden op basis gemiddelde doorlooptijd in het algemeen	0 – Onvoldoende 1 – Voldoende 2 – Goed
		Leren en adviseren	- Aanwezigheid van advies naar de politie	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanwezigheid van navolging van advies	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
		Vertrouwen	- Aanwezigheid inachtneming belang van vertrouwen burger	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanwezigheid inachtneming belang van vertrouwen politie	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
Onafhankelijkheid	Afwezigheid van een institutionele of hiërarchische band tussen de onderzochte politieagent en	Onpartijdigheid	- Aanwezigheid van onderzoekers zonder politieachtergrond	0 – Onvoldoende (0% - 25%) 1 – Zwak (25 - 50%) 2 – Voldoende (50 - 75%) 3 – Sterk (75% - 100%)

	de onderzoeker, en de uitvoering van het onderzoek moet onafhankelijk zijn.		- Aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
		Afstand	- De afhankelijkheid van de toezichtinstantie van de politie.	0 – Sterk afhankelijk 1 – Redelijk afhankelijk 2 – Redelijk onafhankelijk 3 – Sterk onafhankelijk
		Objectiviteit	- Aanwezigheid van de juiste onderzoekers	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanwezigheid van extra expertise van buiten af	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanwezigheid van nalezing/review van de onderzoeken	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
Transparantie	Openbaarheid van gegevens	Publicatie	- Aanwezigheid van publicatie van jaarverslagen.	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanwezigheid van publicatie van onderzoeksrapporten.	0 – Afwezig 1 – Aanwezig deel v/d onderzoeken 2 – Aanwezig voor alle onderzoeken
Toereikendheid	Het beschikken over de benodigde capaciteiten en bevoegdheden	Capaciteiten	- Klachten rechtstreeks kunnen ontvangen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Registreren van alle klachten	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Getuigenbescherming kunnen aanbieden	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Aanbevelingen te kunnen doen voor structurele veranderingen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig

			- Aanbevelingen na te kunnen volgen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
		Bevoegdheden	- Het verhoren en dagvaarden van personen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Het verzamelen van bewijs d.m.v. huiszoeking en inbeslagneming	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Afdwingen van aanwezigheid van een getuige	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			- Adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
			Kennisniveau	- Aanwezigheid van een gedegen opleiding
		- Aanwezigheid van trainingen		0 – Afwezig 1 – Aanwezig
		- Aanwezigheid van specialisaties in onderzoeksgebieden		0 – Afwezig 1 – Aanwezig
		Personeelsbestand	- Aanwezigheid van voldoende personeel om de onderzoeken uit te voeren.	0 – Afwezig 1 – Aanwezig
Separate organisatiecultuur	Een eigen cultuur separaat van en anders dan de politiecultuur.	Perspectief	- Aanwezigheid van een andere kijk op de organisaties en of haar medewerkers	0 – Afwezig 1 – Aanwezig

3.4 Onderzoeksmethode

Ter beantwoording van de onderzoeksvraag moet er empirisch materiaal worden verzameld. In dit onderzoek wordt dit gedaan door middel van open interviews gecombineerd met documentenanalyse. Bij de open interviews gaat het om medewerkers van de toezichtinstanties. De documentenanalyse is gebaseerd op documenten die de toezichtinstanties publiceren en documenten die de respondenten verschaffen. In deze paragraaf wordt de keuze voor de onderzoeksmethoden beargumenteerd.

3.4.1 Documentenanalyse

Documenten zijn secundaire bronnen geschreven door leden van de onderzochte organisatie. De documentenanalyse kan een goede basis vormen voor een beschrijving van de inrichting van interne onderzoeken in de verschillende casussen. Documenten kunnen helpen om een duidelijk beeld te vormen van wat er op een bepaald moment is besloten of gezegd (Bleijenbergh, 2016). In dit onderzoek kunnen documenten bijdragen aan het verzamelen van informatie over onder andere de bevoegdheden en capaciteiten binnen de toezichtinstantie. Aan het doen van een documentenanalyse zitten voor- en nadelen. Het grootste voordeel van een documentenanalyse is dat documenten, ongeacht het tijdsbestek dat er overheen gaat, precies weergeven wat ooit werd vastgelegd of besloten. Een nadeel bij het onderzoeken van documenten is dat men minder eenvoudig meningsverschillen kan opmaken uit documenten (Bleijenbergh, 2016). Door in dit onderzoek zowel documenten te analyseren als interviews af te nemen, kan er meer duidelijkheid worden geschept over de werkelijkheid.

Bij het verzamelen van documenten zijn een aantal selectiecriteria waaraan het document moet voldoen. Dit zijn: inhoudelijke relevantie, onderlinge samenhang, periode of domein, de betrokken actoren en het medium (Bleijenbergh, 2016). In dit onderzoek staat het onderwerp kwaliteit van toezicht op de politie centraal en is het van belang documenten te verzamelen die hier op aansluiten. Bij het criterium onderlinge samenhang van documenten wordt ook wel gesproken over het sneeuwbaaleffect. Dit betekent dat je de documenten bestudeert die hebben geleid tot het verschijnsel dat je onderzoekt (Bleijenbergh, 2016). Dit eerste criterium kan worden gebruikt in dit onderzoek. Dit gaat om documenten over de oprichting van toezichtinstanties. Hierin kunnen besluiten staan over het doel van de instantie en de middelen heeft om dit te bereiken. Het criterium van het domein van het verschijnsel wordt ook gebruikt in dit onderzoek. Zo kunnen er documenten worden geselecteerd die betrekking hebben tot andere aspecten van de organisatie, om een beter beeld te krijgen van de omgeving waarin het werkt.

In een documentenanalyse is het van belang dat men gebruikmaakt van primaire bronnen, maar dit is niet altijd mogelijk. De primaire documenten van Zweden kunnen voor een taalbarrière zorgen als deze in het Zweeds blijken te zijn. Hierdoor wordt gebruikgemaakt van secundaire bronnen als dit nodig blijkt. In bijlage 1 is de lijst van geanalyseerde documenten opgenomen, waarbij wordt aangegeven voor welke indicator het document is gebruikt.

3.4.2 Interviews

Interviews zijn primaire bronnen, ontstaan door actieve inzet van de onderzoeker. Het afleggen van interviews is een goede manier om een unieke kijk te krijgen in de inrichting van toezicht. Het interviewen van personen binnen hun eigen organisatie geeft inzicht in hun eigen belevingswereld en de gedeelde waarden binnen de organisatie (Bleijenbergh, 2016). Met het doen van interviews kan men informatie verkrijgen over de inrichting van intern onderzoek die in documenten niet beschreven worden.

Er is gekozen voor een half gestructureerd interview, waarbij de formulering van de vragen van tevoren is vastgelegd en de formulering van antwoorden open blijft. Zo vergroot men de kans dat bepaalde informatie tijdens het gesprek aan bod komt en men tegelijkertijd de

ruimte krijgt om vrij te antwoorden (Bleijenbergh, 2016). Aan deze onderzoeksmethode zitten enkele voor- en nadelen. Interviews maken het gemakkelijk om de informatie op te nemen die in de documenten niet staan, zoals de ervaringen van personen binnen de organisatie (Bleijenbergh, 2016). De interviews worden met toestemming van de respondent opgenomen, om de antwoorden zoveel mogelijk in hun eigen woorden vast te leggen. Het nadeel wat zich bij interviews vormt, is dat het een minder geschikte methode is om feitelijke informatie te krijgen. Zo kan de interactie tussen de respondent en de onderzoeker zorgen voor een open gesprek, maar is het ook vatbaar voor sociaal wenselijke antwoorden. Daarnaast is het menselijk geheugen beperkt, waardoor bepaalde details door elkaar worden gehaald of zelfs vergeten (Bleijenbergh, 2016). Door de voorstructurering van een interview, via een interviewgide, kan de onderzoeker alle te onderzoeken onderwerpen aan bod laten komen. De interviewgide (te vinden in bijlage 2) is ingedeeld aan de hand van verschillende topics die gebaseerd zijn op de concepten uit het conceptueel model. Bij een gestructureerde vragenlijst beantwoorden alle respondenten zo goed als dezelfde vragen. Een nadeel van voorstructurering is dat dit het gesprek in een bepaalde richting kan sturen (Bleijenbergh, 2016). Om dit tegen te gaan, wordt getracht de onderwerpen zo genuanceerd mogelijk te brengen en geen richting in de vragen aan te brengen. Zo wordt voordat een vraag over onafhankelijkheid wordt gesteld, eerst aangekaart waarom dit onderwerp ter discussie staat en dat er voor beide kanten wat te zeggen valt.

Om een diepgaand inzicht te verkrijgen in de manier waarop toezicht op de politie is georganiseerd in verschillende landen, is geprobeerd respondenten te vinden in alle toezichtinstanties. Er zijn zo veel mogelijk interviews face-to-face gehouden. Door COVID-19 en doordat de meeste respondenten in het buitenland wonen, zijn de interviews grotendeels afgelegd via een videomedium. Een van de voordelen van het afnemen van interviews via een videomedium is dat de respondenten gemakkelijker tijd vrij kunnen maken voor een interview, omdat ze niet naar een bepaalde locatie moeten komen. Daarnaast voelen respondenten zich meer op hun gemak in hun eigen kantoor of huis (Nelhs, Smith & Schneider, 2015). De nadelen van het videobellen is dat men afhankelijk is van het materiaal van de respondenten. Voor het videobellen heeft men een computer met de juiste software, een webcam, een microfoon en een goede internetverbinding nodig (Nelhs, Smith & Schneider, 2015). Om de videogesprekken zo gemakkelijk mogelijk te laten verlopen, wordt de voorkeur voor het videomedium (Skype, Zoom of Microsoft Teams) overgelaten aan de respondent. Hierdoor heeft de respondent de keuze voor het medium waarmee zij het meest ervaring hebben en kunnen eventuele onhandigheden worden voorkomen.

In bijlage 3 is een lijst opgenomen van de respondenten die hebben deelgenomen in dit onderzoek. In totaal zijn er dertien interviews afgenomen, waarvan twee follow-up interviews om een aantal zaken aan te scherpen. Eén interview is face-to-face op locatie geweest en één interview heeft via een telefoongesprek plaatsgevonden. De andere interviews zijn via een videomedium afgenomen. De interviews zijn afgenomen door twee interviewers (mijzelf en mede-stagiaire Charlotte Boin), waarbij steeds een iemand de leiding nam per onderwerp terwijl de andere noteerde en aanvullende vragen stelde bij onduidelijkheden.

3.5 Validiteit en betrouwbaarheid

De validiteit en betrouwbaarheid van een onderzoek zijn belangrijke elementen die gewaarborgd dienen te worden. Vanuit de gebruikte methodologie kan men al wat zeggen over de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In dit onderzoek worden voor validiteit en betrouwbaarheid de definities van onder andere Bouter, Van Dongen en Zielhuis (2005) en Boeije (2014) aangehouden.

Validiteit

Bij de validiteit van een onderzoek is het van belang dat de onderzoeksopzet het mogelijk maakt voor de onderzoeker om geldige conclusies te trekken uit het onderzoek (Bouter, Van Dongen & Zielhuis, 2005). Er wordt ingezoomd op de gebruikte meetinstrumenten om de validiteit nader te beoordelen. Boeije (2014) definieert validiteit als het meten wat we beogen te meten. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit. Waarbij de interne validiteit het belangrijkste beoordelingscriterium is bij een kwalitatief onderzoek binnen een organisatie (Bleijenbergh, 2016).

De interne validiteit van een onderzoek omvat dat een onderzoek voldoende garantie kan bieden dat alleen de onderzochte factoren verantwoordelijk zijn voor het gemeten effect (Bouter, Van Dongen & Zielhuis, 2005). De interne validiteit van dit onderzoek wordt bevorderd door gebruik te maken van triangulatie in de methoden. Door gebruik te maken van documenten en interviews kan de aanwezigheid van het verband tussen de onderzochte factoren en het gemeten effect met meer zekerheid worden aangetoond. Daarnaast wordt actief gekeken naar gevallen waar het verband afwezig blijkt te zijn, om te kijken of dit eventuele uitzonderingen zijn.

Voor externe validiteit zijn de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten en de representativiteit van de populatie en de waarnemingen van belang (Bouter, Van Dongen & Zielhuis, 2005). Wanneer men praat over generaliseerbaarheid gaat men al gauw naar de statistische generaliseerbaarheid kijken. De statistische generaliseerbaarheid gaat over of men uitspraken kan doen over de gehele populatie (Smaling, 2003). De uitkomsten van een casestudy zijn niet te generaliseren, maar de patronen die worden gevonden kunnen dat mogelijk wel zijn (Bleijenbergh, 2016). Yin (2014) legt het in zijn boek "*Case Study Research: Design and Methods*" uit als analytische generalisatie. De analytische generalisatie is gebaseerd op het bevestigen, wijzigen, verwerpen of bevorderen van de theoretische concepten die zijn gebruikt bij het ontwerpen van casestudy. Het kan ook gebaseerd zijn op nieuwe concepten die uit de casestudy zijn ontstaan (Yin, 2014). In dit onderzoek worden meerdere casussen bekeken. Hierbij kunnen de gevonden patronen dus generaliseerbaar zijn naar de andere casussen. Aanbeveling die uit dit onderzoek komen kunnen ook behulpzaam zijn voor toezichtinstanties in andere landen.

Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid betreft de reproduceerbaarheid van het onderzoek (Bouter, Van Dongen & Zielhuis, 2005). Hierbij is het van belang dat de metingen zo min mogelijk worden beïnvloed door toevallige of systematische fouten (Boeije, 2014). De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt vergroot door het gebruiken van een vooraf gestructureerde interviewgide. Hierdoor wordt in elk interview dezelfde vragen gesteld en is het gemakkelijker om dit onderzoek te herhalen. Daarnaast is gepoogd om alle interviews in dezelfde setting (via videomedium) af te nemen. Een andere manier waarop de reproduceerbaarheid wordt bevorderd, is door een uitgebreide beschrijving van de operationalisatie van de variabelen te geven. Verder wordt een lijst met gebruikte documenten van de documentenanalyse opgenomen. Op deze manier worden de keuzes in dit onderzoek zo precies mogelijk beschreven en wordt de betrouwbaarheid van het onderzoek gewaarborgd.

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd. Ten eerste wordt een korte beschrijving gegeven van de toezichthoudende organisaties en welk onderzoek ze naar de politie doen. Daarna worden de gevonden resultaten per concept besproken en vergeleken met de opgestelde verwachtingen. Voor de aanwezigheid van de indicatoren wordt de volgende assumptie gemaakt: wanneer er niet over wordt gesproken of geschreven, is de indicator afwezig. In de laatste paragraaf worden de verbanden samengevat in een overzichtelijke tabel. Met het oog op anonimiteit worden de respondenten aangegeven met een R en een nummer (bijvoorbeeld R1). In bijlage 3 is een overzicht te vinden van de R1 t/m R16 met de bijhorende organisatie en het land.

4.1 Toezichthoudende instanties

Als onderdeel van de onderzoeksopdracht van de politie is een overzicht van de toezichthoudende instanties gecreëerd. Het overzicht (te zien in tabel 4) omvat per land de toezichtinstanties die onderzoek doen naar de politie. De toezichtinstanties zijn onder te verdelen in interne en externe instanties. De interne instanties zijn meestal onderdeel van de politie en de externe instanties staan los van de politie. In deze paragraaf wordt de eerste deelvraag ‘Hoe is het onderzoek naar politie onder toezichtinstanties verdeeld?’ beantwoord.

Uit de gegevens blijkt dat elk land verschillende soorten onderzoek onderscheid, meestal tussen klachtenonderzoek, disciplinair onderzoek en strafrechtelijk onderzoek. In tabel 4 is de verdeling van onderzoeken ingedeeld naar het onderscheid dat de politie en toezichtinstanties zelf maken, maar de kern is klachtenonderzoek, disciplinair/intern onderzoek en strafrechtelijk onderzoek. Klachtenonderzoek betreft onderzoek aan de hand van door de burger ingediende klachten/meldingen van vermeend wangedrag/integriteitsschendingen door politiemedewerkers. Disciplinair onderzoek is onderzoek naar wangedrag/integriteitsschendingen door politiemedewerkers naar aanleiding van interne aantijgingen, oriënterend onderzoek of strafrechtelijk onderzoek. Strafrechtelijk onderzoek is onderzoek naar vermeende strafbare feiten gepleegd door politieagenten. Wat opvalt aan deze gegevens is dat het onderzoek naar politieagenten in Nederland grotendeels intern wordt verzorgd in vergelijking met andere landen. Daarnaast heeft Noord-Ierland een aparte externe instantie die alle aantijgingen van de burger tegen politiemedewerkers ontvangt en onderzoekt. Verder is het opvallend dat België over een groot aantal toezichthoudende instanties beschikt met een diverse verdeling van de soorten onderzoek. Ten slotte wordt in tabel 4 bij elk land het meest overeenkomende model van toezicht genoemd voor de externe toezichtinstantie.

Tabel 4: Overzicht toezichthoudende instanties in onderzochte landen

Land + Model	Soorten onderzoek	Verantwoordelijke instantie		
		<i>Intern</i>	<i>Extern</i>	
Nederland		Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK)	Rijksrecherche	De Nationale Ombudsman
PIP External Model	Klachten onderzoek	X		X
	Disciplinair onderzoek	X		
	Strafrechtelijk onderzoek	X	X (E)	

Land	Soorten onderzoek	Intern	Extern		
België		Dienst Toezicht	Tucht overheden	Dienst Enquêtes Comité P	Algemene Inspectie
Hybrid Model & Civilian Control Model	Klachten onderzoek	X		X (E)	X (E)
	Tucht onderzoek		X		X (E)
	Toezicht onderzoek			X	
	Strafrechtelijk onderzoek	X		X (E) (GO)	X (E)
Engeland & Wales		Professional Standards Department (PSD)	Independent Office for Police Conduct (IOPC)		
Hybrid Model	Klachten onderzoek	X		X (E)	
	Onderzoek naar wangedrag	X		X (E)	
	Strafrechtelijk onderzoek	X		X (E)	
Noord-Ierland		Professional Standards Department (PSD)	Police Ombudsman of Northern Ireland (PONI)		
Civilian Control Model	Klachten onderzoek	X		X (E)	
	Intern onderzoek	X		X (E)	
	Strafrechtelijk onderzoek	X		X (E)	
Zweden		Regionale Disciplinaire groepen	Special Investigations Department (SU)		
PIP External Model	Klachten onderzoek	X		X (E)	
	Disciplinair onderzoek	X			
	Strafrechtelijk onderzoek			X	

Toelichting:

- PIP = Police Investigating Police
- Hybrid Model = PIP / Civilian Hybrid + Civilian Review
- België zit tussen twee modellen in
- X = Dit toezichtorgaan onderzoekt duidelijk het overgrote deel van de zaken.
- E = Dit toezichtorgaan onderzoekt de (zeer) ernstige zaken.
- GO = Dit onderzoek wordt uitgevoerd voor de gerechtelijke overheid niet Comité P.

4.2 Kwaliteit van toezicht

In deze paragraaf worden de resultaten van het meetmodel van de kwaliteit van toezicht weergegeven. Hiermee wordt de tweede deelvraag *‘Hoe presteren de onderzochte landen op de kwaliteit van toezicht op de politie?’* beantwoord. De resultaten worden per dimensie besproken en aan het einde volgt een samenvatting waarin de totaalscores van de landen worden besproken.

4.2.1 Klachten

Voor de dimensie klachten is gekeken naar de verdeling van het aantal klachten tussen de toezichtinstanties (extern) en de politie (intern). Daarnaast is gekeken of de ernst van de zaak in acht wordt genomen bij het behandelen van klachten. In de interviews zijn geen precieze aantallen genoemd maar schattingen of percentages. Hierbij is van belang: hoe meer ernstige klachten (relatief) er door de extern toezichtinstantie worden onderzocht hoe beter de prestatie van het toezichthoudende orgaan.

In Nederland wordt het merendeel van de klachten over politieagenten behandeld door teams klachten binnen de bureaus Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK). R3 (VIK) legt uit dat een klacht door drie fases kan gaan. R3 (VIK) vertelt: “De eerste fase klachtbehandeling is vooral: Wat wil die persoon? (...) Met als doel zo veel mogelijk er samen proberen uit te komen.” De klacht gaat dus eerst naar de politie intern, waar door middel van een bemiddelingsgesprek een oplossing kan worden gevonden. R3 (VIK) gaat verder: “Als de klager niet tevreden is met de uitkomst kan hij of zij naar een onafhankelijke klachtencommissie om de zaak opnieuw te laten beoordelen. Mocht de klager hierna nog niet tevreden zijn, kan hij of zij naar de Nationale Ombudsman.” Dit betekent dat al het klachtenonderzoek in Nederland in eerste instantie intern door de politie wordt behandeld. Pas bij ontevredenheid van de klager over de oplossing gaat de klacht naar een onafhankelijke commissie of de Nationale Ombudsman. Wanneer een klacht zou leiden tot disciplinair of strafrechtelijk onderzoek wordt een verdeling gemaakt naar mate de ernst van de zaak. R1 (VIK) zegt: “De meest ernstige vormen van geweld, corruptie of gevolgen worden onderzocht door de Rijksrecherche. De minder ernstige, die worden door de politie zelf onderzocht door de afdeling VIK.” Er wordt dus geen verdeling gemaakt in het klachtenonderzoek, wat betekent dat er geen focus is op ernstige zaken. Dit is niet goed voor de prestaties van de toezichtinstantie, omdat de aandacht en middelen niet op een manier verdeeld worden waarmee het doel (de politie moet integer en verantwoordelijk handelen) eerder wordt bereikt. Hierom scoort Nederland een 0 op de verdeling van het klachtenonderzoek.

“In België worden de klachten behandeld door de organisatie waar deze binnenkomen.” vertelt R6 (Cahiers Politiestudies) in het interview. Klachten kunnen worden ingediend bij: de dienst toezicht van de politie, het Comité P of de Algemene Inspectie. R5 (Dienst Enquêtes Comité P) vertelt over de rol van het Comité P in klachtenonderzoek: “Als het Comité P besluit om de klacht zelf te onderzoeken, dan is het in de eerste instantie de bedoeling om uit die klacht informatie in te winnen om de politie uiteindelijk te verbeteren. Wij proberen eerder te zoeken naar zaken die vaak voorkomen of individuele disfuncties die het gevolg zijn van organisatorische disfuncties. Wij kunnen de klachten ook doorsturen naar andere diensten en dan moeten zij nog aan ons laten weten wat het gevolg is van de klacht.” R6 (Cahiers Politiestudies) bevestigt dit laatste “Alle diensten van toezicht moeten hun bevindingen rapporteren aan de Algemene Inspectie of Comité P. Dit zorgt voor een extra controle.” Waar de klacht terecht komt is dus afhankelijk van waar de klacht binnenkomt en waar het over gaat. R5 (Comité P) vertelt “De meeste klachten die binnenkomen gaan over individuele disfuncties.” Dit betekent dat de meeste klachten worden doorgestuurd naar de politie om intern te laten onderzoeken. De bevindingen van de doorgestuurde onderzoeken moeten worden teruggekoppeld naar het Comité P of de Algemene Inspectie. De ernstige en organisatorische

klachten worden door de externe toezichtinstanties (Comité P, de Algemene Inspectie of tuchtoverheden) onderzocht. Door de focus op ernstige klachten door de externe toezichthouder worden de prestaties van de toezichthouder verbeterd. België scoort daarom een 2 op het verdelen van klachtenonderzoek.

Engeland & Wales heeft interne toezichtinstanties de Professional Standards Departments (PSDs) en een externe toezichtinstantie de Independent Office of Police Conduct (IOPC). Over de verdeling van de klachten zegt R9 (IOPC) het volgende: “Now in terms of who does the majority of the investigations, all death or serious injury matters come to us, for us to assess whether they need to be investigated.” De klachten die binnenkomen bij de IOPC moeten dus aan een bepaalde mate van ernst voldoen om door de IOPC te worden onderzocht. R8 (IOPC) legt uit waarom de IOPC niet alle klachten behandelt: “There are about 30.000 complaints made every year by members of the public. So if you think about the 30.000 complaints, to investigate or deal with every single one of those would be an incredibly costly exercise for an independent body to do.” R9 (IOPC) vult aan met: “So we probably get about two and a half thousand, three thousand referrals of the most serious matters to us every year. We'll independently investigate between 500 and 700 of those every year. If they need investigation but we do not think necessarily by us, then we'll send them back to the police force for the police force to investigate themselves.” Dit betekent dat het merendeel van de klachten intern door de politie (PSD) wordt behandeld en de ernstige zaken door de externe toezichthouder wordt onderzocht. Net als in België worden in Engeland & Wales de ernstige klachten door de externe toezichthouder onderzocht. Daarom scoort het net als België een 2 op de verdeling van klachtenonderzoek.

In Noord-Ierland worden alle klachten over politiemedewerkers behandeld door de externe toezichtinstantie de Police Ombudsman of Northern Ireland (PONI). Alleen interne aantijgingen tegen politiemedewerkers worden intern door de politie (PSD) zelf onderzocht. R14 (PONI) vertelt het volgende over de klachten die binnenkomen bij het PONI: “We actually are fairly unique in that we deal with all complaints against police.” De PONI maakt vervolgens een afweging of ze het zelf onderzoeken of terugsturen naar de politie. R14 (PONI) vertelt hierover: “If it's a very low-level complaint, like the officer is rude. If the complainant agrees we can send it back to the police service to try and do what they call an informal resolution.” Dit betekent dat de klachten, waaronder ernstige zaken, grotendeels worden behandeld en onderzocht door de externe toezichthouder. Door alle klachten door de externe toezichthouder te laten onderzoeken, scoort Noord-Ierland een 1 op de verdeling van klachtenonderzoek. De focus op ernstige zaken kan worden verstoord door het grote aantal minder ernstige zaken, maar de ernstige zaken worden wel behandeld door de externe toezichthouder.

In Zweden worden de klachten ontvangen door de Special Investigations Department (SU). R15 (Disciplinary Board Swedish Police Authority) legt in het interview uit: “A member of the public makes a complaint concerning the conduct of a police officer since the police officer has been verbally abusive. The case is handed over to the Special Investigations Department (SU). If the prosecutor decides that the alleged misconduct does not constitute a criminal offence, the case is handed over by SU to the Disciplinary group in the region of the police officer.” Dit betekent een strikte verdeling van klachten verbonden aan de aard van de klacht (disciplinair of strafrechtelijk). De klachten komen binnen bij de externe toezichthouder (SU) en worden vervolgens beoordeeld. Ervan uitgaand dat strafrechtelijke feiten ernstiger zijn dan niet strafrechtelijke feiten, worden de ernstige klachten behandeld door de externe toezichthouder. Hierom scoort Zweden net als België en Engeland & Wales een 2 op de verdeling van klachtenonderzoek.

Samenvattend, uit de theorie wordt duidelijk dat de verdeling van de klachten die wordt behandeld door een externe toezichthouder en de politie intern van belang is voor een goede prestatie van toezicht. Het blijkt dat Noord-Ierland als enige het klachtenonderzoek grotendeels

door een externe toezichthouder laat onderzoeken. In Nederland wordt alle klachten door VIK intern bij de politie afgehandeld. In de andere landen zijn er bepaalde voorwaarden om te bepalen naar welke organisatie de klacht gaat. De voorwaarden om de klacht te laten onderzoeken door de externe organisatie betreffen meestal de ernst van de zaak. In België, Engeland & Wales en Zweden worden de ernstige klachten behandeld door de externe toezichthouder. Ze krijgen de score 2 omdat de focus op ernstige zaken voor betere prestaties zorgt. Noord-Ierland krijgt de score 1 omdat de externe toezichthouder alle klachten behandelt, wat de focus op de ernstige zaken bemoeilijkt. Nederland scoort een 0 omdat alle klachten worden afgehandeld door de politie intern. Het toezicht presteert slechter dan de andere landen omdat er geen focus is op (ernstige) klachten door de externe toezichthouder (de Rijksrecherche). In 4.2.5 zijn alle scores in een overzichtstabel weergegeven.

4.2.2 Doorlooptijden

De tijdigheid van het onderzoek wordt gebruikt als een van de maatstaven om de prestaties van de toezichthoudende organisaties te meten. Een goede snelheid van doorlooptijden is van belang voor de kwaliteit van het onderzoek en het vertrouwen van de burger in de politie. De perceptie dat doorlooptijden van de onderzoeken niet snel genoeg zijn, is een indicatie dat de toezichthouder slecht presteert.

In Nederland vertelt R1 (VIK) over de doorlooptijden bij VIK het volgende: “Een pareto-regel is dat 80% van de onderzoeken binnen zes weken is afgerond.” Een onderzoeksfase van zes weken is dus het streven bij VIK. Over het behalen van dit streven zegt R1: “VIK doet alleen de onderzoeksfase en ja daarvan ben ik bereid te bekennen, dat duurt soms te lang. Dat moet sneller, dat moet compacter.” De perceptie van de doorlooptijden (op basis van de standaard) is voldoende, maar er is ruimte voor verbetering. Dit betekent dat Nederland een 1 scoort op de perceptie van doorlooptijden. Een verbetering van de doorlooptijden zou kunnen leiden tot betere prestaties van de toezichtinstantie.

In België bij het Comité P gebeurt iets opvallends, R5 (Dienst Enquêtes Comité P) vertelt het volgende wanneer het gaat over doorlooptijden: “Bij ons op het Comité P zijn daar geen termijnen aan geclaimd.” Hierop volgend zegt R5: “Men heeft ook al een aantal keren die prestatie-indicator willen introduceren, maar er zijn toch altijd een aantal praktische bezwaren voor gevonden waarom men dat niet wenselijk vindt. Bij ons bestaat het dus niet, maar er wordt wel op toegezien dat het niet te lang duurt.” Bij het Comité P is dus geen vaste standaard voor doorlooptijden, maar de tijdigheid van de onderzoeken wordt wel in de gaten gehouden. In het geval van België wordt aangenomen dat de perceptie van doorlooptijden (op basis van de gemiddelde doorlooptijd in het algemeen) voldoende is. Er is geprobeerd standaarden in te voeren, wat erop wijst dat er eventueel ruimte is voor verbetering. Daarnaast worden de tijdigheid wel in de gaten gehouden, dus er zijn indicaties dat sommige onderzoeken te lang duren. Dit betekent dat België een 1 scoort op de perceptie van doorlooptijden.

Engeland & Wales bij de IOPC wordt al een tijd gewerkt aan het verbeteren van de doorlooptijden, zo vertelt R8 (IOPC): “We’ve made good progress in improving the timeliness of our investigations.” Ondanks de verbeteringen is er nog steeds een behoefte aan een sneller proces, R9 (IOPC) zegt: “We are constantly wanting to improve and speed up the process of our investigations.” Er bestaat hier dus een perceptie dat de snelheid van de doorlooptijden (op basis van de standaard) al een stuk vooruit zijn gegaan, maar dat er nog ruimte is voor verbetering. Dit betekent dat Engeland & Wales, net als Nederland en België, een 1 scoort op de perceptie van de doorlooptijden.

In Noord-Ierland is net als in België geen standaard voor doorlooptijden, R12 (PSD) vertelt: “We don’t have any statutory time limits in terms of the time it takes us to complete an investigation.” R14 (PONI) zegt het volgende over doorlooptijden: “Something that we always trying to do is improving our timeliness.” Ook al zijn er geen officiële standaarden, er bestaat

een perceptie dat de doorlooptijden van de onderzoeken verbeterd moeten worden. Er is dus een perceptie (op basis van de gemiddelde doorlooptijd in het algemeen) dat de doorlooptijden onvoldoende zijn. Hierom scoort Noord-Ierland een 0 op de perceptie van doorlooptijden. Een onvoldoende snelheid van doorlooptijden kan de kwaliteit van de onderzoeken en het vertrouwen van de burger op een negatieve manier beïnvloeden. Om de prestaties van het toezichtorgaan te verbeteren, moeten de doorlooptijden worden verbeterd.

In Zweden beschreef R15 (Disciplinary Board) de doorlooptijden van de onderzoeken naar politieagenten als “Adequate”. In het jaarverslag van de Zweedse politieautoriteit over de *Special Investigations Department* (SU) wordt geschreven dat de doorlooptijd van afgehandelde zaken van 2018 naar 2019 met 14 dagen is toegenomen. (Polismyndigheten, 2020, pp.22). Deze toename van de doorlooptijden is volgens het jaarverslag afhankelijk van het aantal vooronderzoeken met veel en uitgebreide opsporingsmaatregelen. Door de aanwezigheid van een aantal van dit soort zaken in 2018 en 2019 is een toename van de gemiddelde doorlooptijd van 73 naar 87 dagen (Polismyndigheten, 2020, pp.22). De perceptie over doorlooptijden (op basis van de standaard) in Zweden is dat deze goed zijn, ook al is de gemiddelde doorlooptijd toegenomen. Dit betekent dat Zweden een 2 scoort op de perceptie van doorlooptijden. Een goede snelheid van doorlooptijden zorgt voor een goede kwaliteit van het onderzoek en het vertrouwen van de burger. Hierdoor presteert de toezichtinstantie beter dan die in andere landen.

Samenvattend, volgens de theorie kun je onder andere met de snelheid van de doorlooptijden de prestaties van een toezichtorgaan meten. Uit de analyse blijkt dat in Zweden de perceptie (op basis van de standaard) bestaat dat de doorlooptijden goed zijn en scoort een 2. In Nederland en Engeland & Wales zijn de perceptie van de doorlooptijden (op basis van de standaard) voldoende maar ruimte voor verbeteringen en scoren een 1. In België en Noord-Ierland blijken geen officiële standaarden te zijn voor doorlooptijden van onderzoeken. De perceptie van de doorlooptijden (op basis van de gemiddelde doorlooptijd in het algemeen) in België is voldoende maar ruimte voor verbetering en scoort hiermee een 1. De perceptie van de doorlooptijden (op basis van de gemiddelde doorlooptijd in het algemeen) in Noord-Ierland is dat de tijdigheid van de onderzoeken voor problemen kan zorgen en dat dit moet worden verbeterd. Hiermee scoort Noord-Ierland een 0 voor deze indicator.

4.2.3 Advies & leren

Uit de theorie komt naar voren dat de prestaties van de toezichthoudende organisaties op de politie afhankelijk zijn van navolging van het gegeven advies aan de politieorganisatie. Het opvolgen van de adviezen zorgt er namelijk voor dat de toezichtinstantie haar doel (zorgen dat de politie op een integere en verantwoordelijke manier handelt) beter bereikt. Daarom is gekeken naar de manier waarop toezichtinstanties de politie adviseren en hoe zij voor navolging zorgen. Hierbij staat centraal: het geven van advies en navolgen hiervan zorgt voor betere prestaties van de toezichtinstantie.

In Nederland kan de politie worden geadviseerd door de Rijksrecherche en VIK. Door de Rijksrecherche wordt bij sommige strafrechtelijke onderzoeken teruggekoppeld naar de politie. R4 (Rijksrecherche) antwoordt het volgende op de vraag of de rijkrecherche de politie adviseert: “Ja dat doen we wel, maar we doen dat niet standaard in elke zaak, en misschien moeten we daar wel naartoe.” Er wordt dus wel geadviseerd door de Rijksrecherche, maar niet standaard. Over de navolging van advies zegt R4 (RR) het volgende: “Voor zover ik weet, wordt het in ieder geval wel gewaardeerd dat ze dat krijgen, maar wij doen geen check-up voor de opvolging.” Uit de interviews met de medewerkers van VIK blijkt dat er leermomenten mogelijk zijn voor zowel individuele politiemensen, als voor teams en de gehele organisatie. R3 (VIK) vertelt hierover het volgende: “Het gebeurt niet heel vaak op landelijk niveau. Per eenheid wordt wel vaak geleerd van een casus.” Wat R1 (VIK) zegt over leren en adviseren bij

VIK sluit hierop aan: “We proberen aan de hand van incidenten iets te verbeteren of veranderen. Dit gebeurt nog onvoldoende. Het leren van wat er gebeurd is in het verleden dat leidt nog te weinig tot structurele veranderingen.” Er lijkt wel geadviseerd te worden, vooral op individueel niveau, maar eventuele navolging van de adviezen blijft uit. Dit betekent dat Nederland een 1 scoort voor de aanwezigheid van advies en een 0 voor de aanwezigheid van navolging. Dit kan wijzen op slechtere prestaties van het toezicht op de politie, want de navolging van adviezen is van belang voor het leren. Doordat er geen instrumenten zijn om navolging te stimuleren, wordt de doelbereiking van het toezichtsorgaan bemoeilijkt.

Over het adviseren en leren in België zegt R5 (Dienst Enquêtes Comité P) het volgende: “Ja, onze onderzoeken worden afgesloten met conclusies. En dan eventueel worden er aanbevelingen geformuleerd. En die aanbevelingen die kunnen naar het korps gaan waar het onderzoek gebeurd is. Die gaan zeker naar het parlement.” Wanneer het gaat over navolging van de aanbevelingen is dit niet verplicht, maar er zijn wel een aantal instrumenten aanwezig die daarvoor kunnen zorgen. R5 (Comité P) zegt hierover: “Is men gehouden om die aanbevelingen op te volgen. In principe niet. (...) In het verleden deden we die aanbevelingen en werd dat niet zo vaak opgevolgd. De laatste jaren volgen we die toch wel op en gaan we na verloop van tijd de betrokken diensten vragen: we hebben destijds die aanbevelingen gedaan, wat hebben jullie er nu mee gedaan? Dat rapporteren we dan weer aan het parlement.” Daarnaast heeft Comité P een speciale positie, waardoor zij aanbevelingen doen voor wetgevende initiatieven aan het parlement. R5 (Comité P) legt uit: “Het is ook zo, we kunnen aanbevelingen doen, wetgevende initiatieven. Er is wel een zekere morele druk bij de korpsen omdat wij werken voor de kamer van volksvertegenwoordigers. En de laatste jaren zeker omdat we dat ook opvolgen.” Bij het Comité P wordt dus advies gegeven en bestaan er instrumenten die voor navolging van dit advies moeten zorgen. Dit betekent dat het Comité P op de aanwezigheid van advisering en navolging een 1 scoort. Het adviseren en de navolging van deze adviezen heeft een positieve invloed op de doelbereiking van de toezichtinstantie.

In Engeland & Wales wordt binnen de PSDs geleerd door de “*reflective practice*”, voor individuele agenten zorgt de supervisor voor navolging en voor organisatie is het hoofd van de PSD verantwoordelijk voor het leren (R7). De IOPC gebruikt de data van de onderzoeken om individuele zaken en zaken met een gelijk thema te identificeren. Ze kijken wat er fout is gegaan en maken aanbevelingen op individueel of nationaal niveau. R8 (IOPC) vertelt dat de politiedienst vervolgens moet aangeven of ze de aanbeveling al dan niet accepteren. De IOPC verplicht de politie niet om de aanbevelingen te implementeren, R8 (IOPC) zegt: “we stopped short of making them do what we recommended, and our hope is that by being forced to tell us whether they accept those recommendations, then that's enough of a carrot for them to make a change.” De politie wordt dus zowel op individueel als op organisatieniveau geadviseerd door beide toezichtinstanties. Ook zijn er op beide vlakken instrumenten die voor navolging moeten zorgen. Dit betekent dat Engeland & Wales, net als België, op de aanwezigheid van advisering en navolging een 1 scoort.

In Noord-Ierland geeft de PONI zogenoemde beleidsaanbevelingen aan de politie. R14 (PONI) zegt het volgende: “So if we identify during the investigation (...) the system has caused the failing. We will make recommendations to improve that system.” Het opvolgen van de aanbevelingen is aan de politie zelf maar wordt grotendeels wel gedaan. R14 (PONI) zegt: “Sometimes they might have to tweak them, because we don't fully understand their system (...) but I would say the majority of them are accepted.” Instrumenten van navolging lijken afwezig, maar de meeste aanbevelingen worden wel opgevolgd. Dit betekent dat Noord-Ierland, net als België en Engeland & Wales, een 1 scoort voor zowel de aanwezigheid van advisering als op de aanwezigheid van navolging.

In Zweden is een van de taken van de Regionale Disciplinaire Groepen om de oorzaken van de verschillende soorten wangedrag te onderzoeken. R15 (Disciplinary Board) zegt “If they

identify that there is a need of, for instance, improved routines in a certain area (...) they have a responsibility to forward that information/knowledge to the responsible function within the police organization.” Het advies is niet voor de politie in het algemeen, maar voor individuele zaken. R16 (Disciplinary Board) zegt het volgende over de navolging van de adviezen: “The regions make their own decision, hopefully they take the advice given in consideration at least.” Bij de toezichtinstanties in Zweden lijken geen instrumenten te zijn die voor navolging van advies moeten zorgen. Dit betekent dat Zweden, net als Nederland, een 1 scoort op de aanwezigheid van advisering en een 0 scoort op de aanwezigheid van navolging.

Samenvattend, advies en leren is van belang voor de prestaties van het toezichtorgaan omdat dit bijdraagt aan de doelbereiking. Alle toezichtorganen van de onderzochte landen adviseren de politie individueel en/of algemeen en krijgen hiervoor de score 1. Alleen Nederland en Zweden lijken geen navolging van dit advies te hebben en scoren daardoor lager (0) dan de andere landen. In tabel 5 zijn alle scores en de totaalscore weergegeven.

Tabel 5: Scoreoverzicht advies en leren

	Aanwezigheid advies	Aanwezigheid navolging	Totaal
België	1	1	2
Engeland & Wales	1	1	2
Noord-Ierland	1	1	2
Nederland	1	0	1
Zweden	1	0	1

4.2.4 Vertrouwen

Uit de theorie blijkt dat het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie bepalend is voor de prestaties van de toezichtinstantie. Het vertrouwen van de burger in het toezichtinstantie is van belang voor het vertrouwen in de politie en daarmee de legitimiteit van de politie en het toezicht. Het vertrouwen van de politie in het toezichtorgaan is van belang voor de medewerking van de politie bij de onderzoeken. Hierom is gekeken naar de inachtneming van het belang van het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie. Een hogere inachtneming leidt hierbij tot betere prestaties van de toezichtinstanties.

Bij het VIK in Nederland lijkt het erop dat de politie niet meteen een opstelling van vertrouwen heeft tegenover VIK. R2 (VIK) zegt “Mensen hebben gelijk al een soort afstand van ik wil niet met VIK praten ofzo, dan ga je ook al gauw anders benaderen.” Naast deze constatering lijkt een manier om het vertrouwen van de politie toch te winnen afwezig. Het vertrouwen van de burger krijgen, speelt wel een duidelijke rol bij het VIK. R3 (VIK) zegt het volgende “Het klachtenproces gericht op vertrouwen herstellen & leren.” Vervolgens legt R3 (VIK) verder uit: “Bemiddelingsgesprekken main vehicle voor leren - soms krijgt de burger ook een totaal ander inzicht over waarom de politie zich in een bepaalde situatie zich zo gedragen heeft. Dat leidt soms echt tot hele mooie inzichten dat mensen het begrijpen.” Het klachtonderzoek blijkt dus een belangrijk instrument om het vertrouwen van de burger te krijgen en te behouden. Dit betekent dat Nederland een 1 scoort op de inachtneming van het vertrouwen van de burger en een 0 scoort op de inachtneming van het vertrouwen van de politie. Dit heeft tot gevolg dat het kan zijn dat politiemensen minder meewerken of zelfs tegenwerken bij een onderzoek. Dit is slecht voor de prestaties van het toezichtorgaan.

In België staat de burger centraal bij het Comité P, zo zegt R5 (Dienst Enquêtes Comité P): “Wij zijn meer gericht op burger, wij redeneren meer vanuit het standpunt van de burger. De gewone mens in de straat, die niet politiemens.” Het vertrouwen van de burger lijkt dus van belang te zijn en het vertrouwen van de politie lijkt niet centraal te staan bij het Comité P. Dit betekent dat België net als Nederland een 1 scoort op de inachtneming van het vertrouwen van de burger en een 0 op de inachtneming van het vertrouwen van de politie in het toezichtorgaan.

In Engeland & Wales is het belang van het vertrouwen van de burger in de doelstellingen van de PSD opgenomen. R7 (PSD) zegt het volgende hierover: “The primary purpose of PSDs (...) is to: maintain public confidence in and the reputation of the police service, uphold high standards in policing and deter misconduct and protect the public.” Ook de onafhankelijke onderzoeken hebben invloed op het vertrouwen van de burger, R7 (PSD) zegt: “The complaint or recordable conduct matter could have a significant impact on public confidence, or the confidence of particular communities, or the force otherwise feels there is a need for independent involvement in the investigation.” Daarnaast vertelt R7 (PSD) ook over de relatie tussen de burger, de PSDs, de politie en de IOPC: “The public sometimes don't like the PSDs because they think they're protecting the police. They're not, they're just going to where the evidence takes them. You've got the police officers who don't like the PSDs because they think they're investigating them all the time, but often they're actually exonerating them.” Vertrouwen tussen het publiek, de PSDs en de politie blijkt dus niet altijd vanzelfsprekend te zijn. Ook de relatie tussen de politie en de IOPC lijkt het in de werkelijkheid soms anders te gaan dan is voorgesteld. R8 (IOPC) zegt hierover het volgende: “They're very, very clear in all of their communications that they welcome oversight, they welcome scrutiny, they welcome independence. How that manifests itself in practice can sometimes be a bit different. So, I would say we have varying levels of cooperation, there are some police forces, some police chief constables, and some police and crime commissioners, who are collegiate, who are cooperative, and who do value independent oversight. And there are some that are less so.” Het vertrouwen van de politie in de toezichtinstanties lijkt een punt van verbetering. R7 (PSD) zegt het volgende over de relatie tussen de PSD en IOPC: “You've got the IOPC who sometimes don't like the PSDs because they don't think we're making the right decisions and we don't think they're making the right decisions, but sometimes we agree.” In Engeland & Wales wordt het vertrouwen van de burger en van de politie in de toezichtinstanties in acht genomen. Daarmee scoort het op beide indicatoren een 1. Het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie zorgt voor vertrouwen in de politie en legitimiteit, wat leidt tot betere prestaties van de toezichtinstanties.

In Noord-Ierland blijkt het opbouwen van het vertrouwen van de burger een van de redenen te zijn waarom Police Ombudsman of Northern Ireland (PONI) is opgericht. R13 (PONI) zegt: “As part of building public confidence and trust, the Police Ombudsman was set up as a separate independent organization to investigate public complaints into the police.” R14 (PONI) gaat daar nog wat dieper op in en zegt: “I think the more philosophical reason why we came into existence in the first place. Which is to have the public confidence in the system and that is not police investigating police. It gives the police a security blanket as well, it's public confidence in the action the police are taking.” Het vertrouwen van de burger lijkt dus zeker in acht te worden genomen in Noord-Ierland. Wanneer het gaat over het vertrouwen van de politie, wordt gebruikgemaakt van informatievoorziening naar de politie. R14 (PONI) zegt: “We actually attend and give presentations to police officers about what our role is, what we do, and what actually to expect when we turn up at an incident.” Daarnaast wordt het volgende op de website van de PONI verklaard: “Under legislation, the Police Ombudsman is obliged to put in place a police complaints system which will win the support of the public and is capable of winning the support of police officers.” (PONI, 2021). In Noord-Ierland wordt het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstantie in acht genomen. Het scoort net als Engeland & Wales op inachtneming vertrouwen van burger en politie een 1. Dit geeft een totale score van 2, wat aangeeft dat het toezicht hier beter presteert dan in de andere onderzochte landen.

In Zweden is de inrichting van het system van intern onderzoek van belang voor het vertrouwen van de burger. Zo zegt R15 (Disciplinary Board): “The main reason why the Swedish Police Authority has chosen to apply the system of disciplinary sanctions in a consistent and transparent way, is to maintain a high standard within the police organization

and to maintain public confidence and trust in the Swedish Police.” De inachtneming van het vertrouwen van de politie in het toezichtorgaan lijkt afwezig te zijn in Zweden. Dit betekent dat Zweden net als Nederland en België op de inachtneming van vertrouwen van de burger een 1 scoort en op de inachtneming van het vertrouwen van de politie een 0.

Samenvattend, uit de theorie blijkt dat een hogere inachtneming van vertrouwen van burger en de politie in de toezichtinstantie zorgt voor betere prestaties van de toezichtinstantie. Het vertrouwen van de burger in de toezichtinstantie zorgt voor vertrouwen in de politie en legitimiteit. In Engeland & Wales en Noord-Ierland wordt het vertrouwen van de burger en de politie in de toezichtinstanties in acht genomen. Ze presteren dan ook met een totale score van 2, beter op deze indicator dan de andere landen. In alle andere landen lijkt de inachtneming van het vertrouwen van de politie in de toezichtinstantie afwezig te zijn, maar het vertrouwen van de burger wel van belang te zijn voor de toezichtinstantie(s). De scores zijn weergegeven in tabel 6.

Tabel 6: Scoreoverzicht vertrouwen

	Burger	Politie	Totaal
Engeland & Wales	1	1	2
Noord-Ierland	1	1	2
Nederland	1	0	1
België	1	0	1
Zweden	1	0	1

4.2.5 Overzicht prestatiemeting

Alle scores van de prestatiemeting van het toezicht zijn weergegeven op ranking van het best naar het slechts presterend in Tabel 7. Hiervoor zijn de scores van klachten, doorlooptijden, leren & advies en vertrouwen bij elkaar opgeteld. Een hogere score betekent dus dat het toezicht in dat land beter is georganiseerd. De hoogst haalbare score is een 8 en de laagst haalbare score is een 0.

Van alle onderzochte landen presteert het toezicht op de politie van Engeland & Wales het beste met de score 7. Alleen verbeteringen op het gebied van doorlooptijden kunnen de prestaties van het toezicht in Engeland & Wales nog verbeteren ten opzichte van de andere landen en de gebruikte indicatoren. Vervolgens, een gedeelde tweede plaats voor Zweden en België met de score 6. Beiden kunnen hun prestaties verbeteren door het belang van het vertrouwen van de politie in het toezichtsorgaan mee te nemen in de werkwijze van de organisatie. Zweden kan ook verbeteren op het gebied van de navolging van adviezen om haar prestaties te verbeteren en België kan de doorlooptijden nog verbeteren. Op de derde plaats volgt Noord-Ierland met de score 5, waarbij de verdeling van klachten naar ernst en de doorlooptijden kunnen worden verbeterd. Nederland presteert het slechtst van alle onderzochte landen met de score 4. Nederland kan op alle punten verbeteren.

Tabel 7: Overzicht scores prestatiemeting toezicht

	Klachten	Doorlooptijden	Leren & advies	Vertrouwen	Totaal
Engeland & Wales	2	1	2	2	7
Zweden	2	2	1	1	6
België	2	1	2	1	6
Noord-Ierland	1	0	2	2	5
Nederland	1	1	1	1	4

Toelichting: een hogere score betekent beter toezicht

4.3 Onafhankelijkheid

Uit de theorie blijkt dat onafhankelijkheid invloed kan hebben op de kwaliteit van de toezichtinstanties op de politie. Hierbij is de volgende verwachting geformuleerd: *Hoe sterker de aanwezigheid van onafhankelijkheid, hoe beter het toezicht op de politie.* Om de onafhankelijkheid van de toezichtinstanties te meten, zijn de dimensies onpartijdigheid, afstand en objectiviteit gebruikt. Uit het coderen zijn een aantal indicatoren ontstaan waar scores zijn aangehangen. Aan het einde van de paragraaf volgt een overzicht met de totale score van ieder land op onafhankelijkheid.

4.3.1 Onpartijdigheid

De eerste dimensie van onafhankelijkheid is de onpartijdigheid van de onderzoekers. Dit betekent dat de onderzoekers geen neiging mogen hebben om naar een van beide kanten (politie of burger) te leunen. Hierbij is gekeken naar wat de toezichtinstanties doen om partijdigheid te voorkomen. De indicatoren die dit meten zijn de aanwezigheid van onderzoekers zonder politieachtergrond en de aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen. De scores die de landen kunnen krijgen voor het percentage onderzoekers zonder politieachtergrond zijn: 0 = zwak: 0% - 25%; 1 = onvoldoende: 25% - 50%; 2 = voldoende: 50 - 75% en 3 = sterk: 75% - 100%. Voor de aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen kunnen de landen 0 = afwezig en 1 = aanwezig krijgen.

In Nederland zijn er regels voor distantie tussen de onderzoeker en de onderzochte, zo zegt R1 (VIK): “Hoe ernstiger, hoe groter de distantie moet zijn, oplopende schaal. En op een gegeven moment komt de Rijksrecherche om de hoek.” Deze regel zorgt ervoor dat VIK medewerkers geen oud-collega’s gaan onderzoeken. Over de manier waarop de onderzoeken aan onderzoekers worden toegewezen zegt R1 (VIK) het volgende: “Met professionaliteit in gedachte, je zit niet met de moeder op paardrijden. Het kan zijn dat een andere eenheid VIK het onderzoek doet, als het bijvoorbeeld gevoelig is of als het gaat om leidinggevende of als het gaat om VIK medewerkers.” Zo wordt eventuele partijdigheid van de onderzoekers voorkomen. Over de samenstelling van de VIK zegt R3 (VIK): “Binnen de politie, in de eenheid, een team hebben die het onderzoek doet.” Ook bij de Rijksrecherche werken vooral onderzoekers met een politieachtergrond, R4 (RR): “Maar wij van de Rijksrecherche, wij komen ook bijna allemaal van de politie vandaan.” Daarnaast heeft de Rijksrecherche een regel over de betrokkenheid van de onderzoekers bij de verdachte. R4 (RR) vertelt hierover het volgende: “Wij hebben binnen de Rijksrecherche ook afgesproken dat als je ook maar vermoedt dat je betrokken gaat worden bij iets wat met je verleden te maken heeft binnen de politie, of als er iemand bij betrokken zou kunnen zijn die jij kent vanuit het werk, dan hebben we ook de afspraak dat je dat ook gewoon meldt, zodat je ook niet ingezet wordt op dat onderzoek.” In Nederland hebben de onderzoekers van de toezichtinstanties op de politie dus bijna allemaal een politieachtergrond. Om toch voor onpartijdigheid te zorgen zijn er regels opgesteld om de betrokkenheid van de onderzoekers en de onderzochte zo klein mogelijk te houden. Dat betekent dat Nederland voor de aanwezigheid van onderzoekers zonder politieachtergrond een 0 scoort en voor de aanwezigheid van regels die partijdigheid tegengaan een 1 scoort.

In België bij de dienst Enquêtes van het Comité P is een mix van onderzoekers met en zonder een politieachtergrond. R5 (Dienst Enquêtes Comité P) vertelt: “Nu ik meen dat het nuttig is zoals onze dienst is samengesteld, waar een deel van de mensen een politieachtergrond hebben, omdat die begrip hebben voor bepaalde cultuur. Je weet wat beweegredenen kunnen zijn van politiemensen.” Bij het Comité P wordt bij de toedeling van onderzoeken niet gesproken over regels omtrent eventuele partijdigheid van de onderzoekers. Het Comité P wordt gezien als een onafhankelijke organisatie maar veel van de onderzoekers hebben toch een politieachtergrond. Dit betekent dat België een 1 scoort voor onderzoekers zonder politieachtergrond en een 0 scoort voor regels die partijdigheid voorkomen.

In Engeland & Wales bestaan de PSDs uit alleen maar politieagenten, bevestigt R7 (PSD): “We are all within the PSDs we're police officers” Hier voegt R7 aan toe: “The reason being, is, I will describe it as it takes one to know one.” De PSDs zijn in dit geval vergelijkbaar met de VIKs in Nederland. Bij de toezichtinstantie IOPC is het juist het tegenovergestelde, R8 (IOPC) zegt: “Fewer than 25% of our investigative staff are ex-police officers.” Over regels om partijdigheid te voorkomen wordt niets verteld, maar R8 (IOPC) zegt het volgende over partijdigheid: “We tend not to be the friend of anyone, because in our decisions, generally one side or the other is not happy.” Aan de ene kant bestaan de PSDs in Engeland & Wales, net zoals de VIKs, alleen maar uit politieagenten. Aan de andere kant bestaat het toezichtsorgaan IOPC maar voor 25% procent uit oud-politieagenten. Bij de IOPC zijn ook een aantal regels om partijdigheid te voorkomen, zo zegt R8 (IOPC): “We have a number of safeguards in place. For example, we have processes for ensuring that ex-police officers employed by us are not involved in investigating ex-colleagues, and we have an organization wide conflict of interest policy.” Deze regels zijn goed voor de onpartijdigheid van de toezichtinstantie. Dit betekent dat Engeland & Wales een 0 scoort voor onderzoekers zonder een politieachtergrond bij de PSDs en een 3 scoort voor onderzoekers zonder een politieachtergrond bij de IOPC. Dit zorgt voor een gemiddelde score van 1.5 voor onderzoekers zonder politieachtergrond. Daarnaast scoort het een 1 voor de aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen.

In de PSDs Noord-Ierland hebben alle medewerkers een politieachtergrond net als in de PSDs van Engeland en Wales. R12 (PSD) zegt hierover: “All my investigators they all have worked in different parts of the police service they understand how it works. So, we have a saying here which is: poacher turned gamekeeper.” De kennis en ervaring die politieagenten hebben, blijkt een belangrijke vaardigheid te zijn om politieagenten goed te kunnen onderzoeken. Bij PONI werken grotendeels mensen zonder politie-ervaring, zo zegt R14 (PONI): “Police officers are the minority. It's an important part, that I would say, 90% of our investigative staff have had no experience.” Daarnaast is het deel dat wel politieagent is geweest, dat niet in Noord-Ierland geweest, R13 (PONI) vertelt: “So I think it's a nice mix that you've got civilian staff that are investigators, but you've also got police officers that have policed in different parts of the UK that can bring that operational experience.” Om partijdigheid te voorkomen, worden er geen onderzoekers aangenomen met ervaring bij de politie van Noord-Ierland. R13 (PONI) zegt hierover: “Because the Ombudsman and the Office wants to be completely transparent that we are completely independent, we have no allegiance to any officer within any of the bodies that we do investigate.” De PSDs hebben verschillende lagen van toezicht over de onderzoeken om partijdigheid te voorkomen. R12 (PSD): “I think it's very difficult for a single officer to act in a way that was somehow unfair biased either to the benefit or to the deficit of the officer subjected to the investigation because there are too many layers of oversight after that.” In Noord-Ierland lijken er regels te zijn om partijdigheid te voorkomen bij de PSDs en de PONI. Bij de PSDs heeft vrijwel iedereen een politieachtergrond en bij de PONI heeft 90% van de onderzoekers geen politie-ervaring. Dit betekent dat Noord-Ierland een 0 scoort voor de onderzoekers zonder politieachtergrond bij de PSD en een 3 scoort voor de onderzoekers zonder politieachtergrond bij de PONI. Dit zorgt voor een gemiddelde score van 1.5 voor onderzoekers zonder politieachtergrond. Daarnaast scoort het een 1 voor de aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen.

In Zweden moeten de personen die bij Regionale Disciplinaire Groepen werken ervaring hebben met de politieorganisatie zegt R15 (Disciplinary Board): “The persons who work within the Disciplinary groups must have a long and substantial experience from the police organization and can be both police officers and civil servants.” In de praktijk blijken de meeste medewerkers van de Regionale Disciplinaire Groepen ex-politieagenten, R15 (Disciplinary Board): “Most of them are police officers, many of them at the end of their career. Most of them have been working as police officers for quite some time before coming to the regional groups.”

In het jaarverslag van 2019 van de speciale eenheid (SU) wordt gesproken over dat onderzoeken worden uitgevoerd door personeel dat op geen enkele manier verbonden is met de situatie of de betrokken persoon. Daarnaast staat er ook dat alle werkzaamheden bij de SU gescheiden worden gehouden van andere politieoperaties (Polismyndighetens, 2020). Dit wijst erop dat er regels zijn met betrekking tot het voorkomen van partijdigheid van onderzoekers. Dit betekent dat Zweden een 0 scoort voor de onderzoekers zonder politieachtergrond en een 1 voor de aanwezigheid van regels die partijdigheid voorkomen.

Samenvattend, staan Noord-Ierland en Engeland & Wales op een gedeelde eerste plek met de score 2.5. De externe toezichtinstanties hebben een meerderheid aan onderzoekers zonder een politieachtergrond en er zijn regels aanwezig die partijdigheid voorkomen. België, Nederland en Zweden hebben een gedeelde tweede/laatste plaats met de score 1. Waarbij Nederland en Zweden feitelijk geen onderzoekers hebben zonder een politieachtergrond, maar wel regels om partijdigheid te voorkomen. België heeft wat meer onderzoekers zonder een politieachtergrond bij de toezichtinstantie, maar niet op een niveau dat je voldoende kunt noemen. Alle scores zijn in tabel 8 weergegeven en de totaal scores worden meegenomen in de overzichtstabel in 4.3.4.

Tabel 8: Scoreoverzicht onpartijdigheid

	Geen politieachtergrond	Regels	Totaal
Noord-Ierland	1.5	1	2.5
Engeland & Wales	1.5	1	2.5
Nederland	0	1	1
België	1	0	1
Zweden	0	1	1

4.3.2 Afstand

De tweede indicator om onafhankelijkheid te meten is de afstand van het toezichtsorgaan tot de politie. Oftewel de niet-relatie tussen de toezichtinstantie en de politie. Hierbij is gekeken in hoeverre de toezichtinstantie afhankelijk is van de gewone politie. De scores die de landen kunnen krijgen zijn: 0 = sterk afhankelijk; 1 = redelijk afhankelijk; 2 = redelijk onafhankelijk; 3 = sterk onafhankelijk.

De VIKs in Nederland zijn sterk verbonden met de gewone politie, elke politie-eenheid heeft een eigen VIK. R1 (VIK) zegt het volgende over de verantwoordelijkheid over de VIKs: “De politiechef binnen de eenheid is voor alles verantwoordelijk wat er binnen zijn eenheid ingericht en georganiseerd is, dus ook de afdeling VIK.” De Rijksrecherche blijkt niet altijd genoeg capaciteit te hebben en zoekt samenwerkingsverbanden met onder andere de politie. R4 (Rijksrecherche) zegt: “Nu proberen we oplossingen te vinden in het samenwerken met andere organisaties zoals de FIOD, zoals de politie, om toch teams op te kunnen stellen waarbinnen dit soort onderzoeken gedraaid kunnen worden, en ook wel met een gedeeld belang.” Vervolgens zegt R4 (RR) het volgende over de verantwoording: “Wij als Rijksrecherche dat onderzoek doen, zijn geen verantwoording verschuldigd binnen de lijn van de politie (...). Wij zijn niet te beïnvloeden door de politie, want wij werken samen met het OM.” In de corporate brochure van de Rijksrecherche wordt dit als volgt aangekaart: “De Rijksrecherche werkt onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal. Dit waarborgt altijd de noodzakelijke objectiviteit en professionele afstand tot politieke en bestuurlijke belangen.” (Rijksrecherche, 2017, pp.6). De afhankelijkheidsrelatie is dus bij de VIK wat meer aanwezig dan bij de Rijksrecherche. Toch worden veel onderzoeken naar de politie door de VIK of in samenwerking met VIK gedaan, waardoor de afhankelijkheidsrelatie toch nadrukkelijker aanwezig is. Al met al is in Nederland een redelijke afhankelijkheidsrelatie

tussen de toezichtinstanties en de politie. Nederland scoort een 1 voor een redelijk afhankelijke relatie tussen politie en toezichtinstanties.

In België heeft het Comité P geen afhankelijkheidsrelatie met de politie, R6 (Cahiers Politiestudies) zegt: “Je hebt een dienst toezicht in elk korps, maar die is klein. Dat is meer om het administratief dossier voor te bereiden en als ze het onderzoek wel mogen doen, moeten ze altijd terugkoppelen naar Comité P.” Het Comité P (2020a) vermeldt het volgende in haar voorstellingsbrochure: “De parlementaire afhankelijkheid onderscheidt het Comité P van andere organen die meer gericht zijn op inspectie en afhangen van de uitvoerende macht zoals de Algemene inspectie van de federale politie en van de lokale politie, de controlediensten en de diensten van toezicht.” (Comité P, 2020a, pp.1). Daarnaast kan het Comité P zelf onderzoeken initiëren, R5 (Dienst Enquêtes Comité P) zegt: “Meestal worden we ervoor gevraagd maar het kan ook uit eigen initiatief.” In België hebben de toezichtinstanties dus grotendeels geen afhankelijkheidsrelatie met de normale politieorganisatie. België scoort een 3 voor een sterke onafhankelijke relatie tussen politie en toezichtinstantie.

Bij de PSDs in Engeland & Wales is geen beïnvloeding van het onderzoek door de *Chief Inspector* of door het hoofd van de PSD, zij moeten hun afstand bewaren van het onderzoek. R7 (PSD) vertelt in het interview: “When I mentioned about that Chief Inspector doing the severity assessment, and the head of the PSD doing the case-to-answer task, they have to remain separate from the investigation, they cannot direct the investigation, they have to remain almost independent of the investigation.” Dit is een van de manieren waarop wat meer afstand wordt gecreëerd tussen de PSD en de politie. Ook zijn er onderzoeken die worden doorverwezen naar de IOPC en vervolgens teruggaan naar de lokale politie. R7 (PSD) zegt het volgende over de relatie tussen de PSDs en de IOPC: “So if we refer a case to the IOPC, and they passed it back as a local investigation, we would have to at the conclusion of that investigation generally tell the IOPC what we've done. (...) The IOPC might then say good enough, or they may say not good enough, do this or that.” De IOPC is meer onafhankelijk van de politie dan de PSDs, zo zegt R8 (IOPC): “Our decision to investigate or not investigate a matter lies solely with us. We take these decisions, independent of government, the police or any other body.” Al deze uitspraken wijzen erop dat de toezichtinstanties in Engeland & Wales sterk onafhankelijk zijn van de politie. Engeland & Wales scoort een 3 voor een sterk onafhankelijke relatie tussen politie en toezichtinstanties.

Bij de PSDs in Noord-Ierland ligt de beslissing om onderzoek te doen bij de *appropriate authority*. R12 (PSD) legt uit: “Within our conduct regulations, there is a decision maker called an appropriate authority. That officer will see the initial report and then decide whether it's one or the other by internal policy in organization.” Daarnaast wordt bij het onderzoek vooral gevraagd naar technische expertise en niet om politieagenten. R12 (PSD) zegt het volgende hierover: “We rely quite heavily on people who are not police officers but who are technically able to give us evidence for instance the use of computer systems.” Bij de PONI is het anders geregeld, R14 (PONI) zegt het volgende over de onafhankelijkheid van de toezichtinstantie: “And to get on to the independence part, really that's why we get all public complaints, unlike some of the other oversight bodies, so then we can make that assessment as to whether we think they can deal with it themselves or not.” Daarnaast kan de PONI zelf een onderzoek initiëren als zij denkt dat dit nodig is, R13 (PONI): “She can instigate her own sort of investigation.” Hiermee zijn de toezichtinstantie in Noord-Ierland redelijk onafhankelijk van de politie. Noord-Ierland scoort een 2 voor een redelijk onafhankelijke relatie tussen de politie en de toezichtinstantie.

In Zweden wordt de SU gezien als zeer onafhankelijk van de politie door meerdere kenmerken. R15 (Disciplinary Board) zegt in het interview: “SU is an independent department within the Police Authority with a separate budget and offices that are geographically located with a distance from the rest of the Police Authority.” en “SU works in separate IT-systems

from the rest of the Police Authority and only the personnel of SU have access to the case files within the department.” Op deze manier is de SU sterk onafhankelijk van de politie, maar over de regionale disciplinaire groepen wordt niks gezegd. Zweden scoort een 2 voor een redelijk onafhankelijke relatie tussen de politie en de toezichtinstantie.

Samenvattend, staan België en Engeland & Wales op de eerste plek met betrekking tot de afstand tussen de toezichtinstantie en de politie met de score 3. Gevolgd door Noord-Ierland en Zweden met de score 2. Als laatste Nederland met de score 1.

4.3.3 Objectiviteit

De laatste indicator waarmee de onafhankelijkheid van toezichtinstanties gemeten wordt is objectiviteit. Onderzoekers moeten objectief zijn in het onderzoek, dus waarheidsvinding moet centraal staan. Hierbij is gekeken naar de manieren om een focus op waarheidsvinding te hebben. Er wordt gezocht naar de aanwezigheid van het inzetten van de juiste onderzoekers, het gebruikmaken van extra expertise van buitenaf, het na laten lezen (reviewen) van onderzoeken. Op elke indicator kunnen de landen een score 0 = afwezig of 1 = aanwezig krijgen.

In Nederland bij de VIKs bepaalt de teamchef wie het onderzoek gaat uitvoeren, R1 (VIK) zegt hierover: “De teamchef bepaalt: wie heeft er vandaag tijd om dit onderzoek te doen? Soms is het wel eens handig om expertise in te huren van een ander, maar dat is niet zo vaak.” Zo nu en dan wordt om extra expertise van buitenaf gevraagd om aan te vullen wanneer de expertise van de onderzoeker niet volstaat. Over de onderzoekers en hun houding in onderzoek zegt R1 (VIK): “Politiemensen zijn heel strafrechtelijk opgevoed, ze zijn gewend om aan de hand van een draaiboek, protocol of wetboek van strafvordering hun werk te doen. In het bestuursrecht is het vormenvrij (...). Dus dat vraagt om een hele andere focus en daarom begin ik ook steeds meer voorstander te worden om die disciplinaire onderzoeken door hele andere mensen te laten doen dan de strafrechtelijke onderzoeken.” Doordat veel onderzoekers een strafrechtelijk perspectief hebben, is de focus in het disciplinair onderzoek mogelijk misplaatst. De Rijksrecherche houdt de kwaliteit van onderzoeken hoog door het onderzoek door een collega te laten nakijken. R4 (RR) zegt hierover het volgende: “Door in ieder geval goede afspraken te maken met het OM en ook te proberen om het OM mee te laten lezen tijdens de opbouw van dat dossier, dat helpt ook. Bij ons gaat het dossier eigenlijk altijd de deur uit nadat het is nagekeken door een collega.” De focus op waarheidsvinding bij de Rijksrecherche wordt eveneens in de *corporate brochure* aangekaart: “Waarheidsvinding is de rode draad in ons werk. Onze rechercheurs zijn gericht getraind en opgeleid voor dit specifieke onderzoekswerk.” (Rijksrecherche, 2017, pp.5). In Nederland zijn er dus een aantal manieren om het onderzoek objectiever te maken: expertise van buitenaf inschakelen en onderzoeken laten nakijken door een collega. Nederland scoort een 0 voor het inzetten van juiste onderzoekers, een 1 voor het inzetten van externe expertise en voor het laten nalezen van onderzoeken.

In België wordt bij de Dienst Enquêtes Comité P de toedeling van onderzoeken rekening gehouden met de objectiviteit. R5 (Dienst Enquêtes Comité P) vertelt in het interview: “Dus de onderzoeker die het strafonderzoek doet in dezelfde case, die onderzoeker zal in principe niet betrokken worden bij het toezichtonderzoek. (...) In een strafonderzoek moeten we objectief onderzoeken en is het niet de bedoeling dat wij ons gaan uitspreken over het al dan niet correct zijn van een bepaald optreden.” Daarnaast worden de onderzoeken toegedeeld naar werklust en competentie, R5 (Comité P) zegt: “Binnen toezicht wordt er bij ons altijd een dossierbeheerder aangeduid, die de onderzoeken toedeelt en kijkt naar de werklust en competenties.” Verder wordt de kwaliteit van de onderzoeken gewaarborgd door het gebruikmaken van wetenschappelijke onderzoeksmethoden en door te rapporteren aan het parlement. R5 zegt hierover: “Het Comité P rapporteert aan het parlement en zij volgen dan ook de kwaliteit van die onderzoeken op. Het is de begeleidingscommissie waaraan gerapporteerd wordt en zij zijn

de volksvertegenwoordigers. Zij kijken toe op onze werking en ze kunnen ons dan ook vragen om diepgaande onderzoek te doen of ze kunnen ook zeggen dat is geen goed onderzoek.” Tot slot wordt in de voorstellingsbrochure van het Comité P het inzetten van externe deskundigheid benoemd: “Het Vast Comité P en de Dienst Enquêtes P kunnen een beroep doen op de medewerking van deskundigen en tolken.” (Comité P, 2020a, pp.22). Het lijkt er dus op dat de toezichtinstantie in België de objectiviteit van de onderzoeken waarborgt door de juiste onderzoekers in te zetten, te rapporteren aan het parlement en door beroep te doen op deskundigheid van buitenaf. België scoort een 1 voor het inzetten van de juiste onderzoekers, het inzetten van externe expertise en het nalezen van onderzoeken.

In Engeland & Wales worden verdachte politiemensen door de PSDs behandeld net als gewone criminelen. R7 (PSD) zegt: “We would deal with that officer like any other alleged criminal.” Bij de PSDs lijkt een focus te zijn op het vinden van bewijs bij het onderzoeken van politiemensen. Daarnaast vertelt R7 (PSD) het volgende over de onderzoekers bij de PSDs: “So, we would argue you put your best detectives into Professional Standards. The truth probably is that it lies somewhere in between.” Bij de PSDs in Engeland & Wales wordt dus gestreefd naar het inzetten van de beste onderzoekers. Bij de IOPC wordt gebruikgemaakt van specifieke expertise bij de onderzoeken waar dat nodig is. R11 (IOPC) vertelt: “It's worth adding that although all the decision making will happen within the IOPC, we do use experts to provide advice to our investigations, (...) they will then provide sort of expert evidence.” Het inzetten van specifieke expertise geeft aan dat er een focus is op waarheidsvinding. Daarnaast heeft de IOPC ook zogenoemde *subject matter networks*, waarin kennis en expertise wordt gedeeld en onderzoekers waar nodig aanspraak op kunnen doen. R10 (IOPC) vertelt: “But we do have what we call subject matter networks across the organization, and those are multidisciplinary networks (...) we have those to mirror our thematic areas that we take cases in. And that is a way of kind of trying to share knowledge and experience across the organization.” Bij de toezichtinstanties in Engeland & Wales worden de juiste onderzoekers ingezet, expertise van buitenaf ingezet waar nodig en specifieke kennis gedeeld in de organisatie. Engeland & Wales scoort een 1 voor het inzetten van de juiste onderzoeker en voor het inzetten van externe expertise. Voor het na laten lezen van onderzoeken scoort het een 0.

In de PSDs in Noord-Ierland is er toezicht op de kwaliteit van de onderzoeken. R12 (PSD) zegt hierover: “The quality of investigations is subject to constant oversight and monitoring. Just like any department that is one of the responsibilities of the supervisors; to ensure the quality of investigations, to make decision around the thoroughness of the investigation.” Het dossier van het onderzoek lijkt door meerdere lagen van controle te gaan. R12 (PSD) legt uit: “Whenever the investigative file reaches the next layer that's going to be subject to further scrutiny examination and assessment by others.” Verder is er ook wetgeving die een focus op waarheidsvinding weergeeft. Zo zegt R12 (PSD): “There is a piece of legislation called the CPIA, that says we're not looking for evidence just to prove that the officer is guilty. We are seeking the truth, the whole picture.” Ook wordt gebruikgemaakt van externe expertise, R12 (PSD): “So we operate in the same way that every other investigative department in the police service works, we use the external experts.” Bij de PONI is er net zoals bij de PSDs een aantal controlepunten waardoor een onderzoek gaat, om de kwaliteit te waarborgen. R13 (PONI) legt uit: “There is the 30-day review which is the first line manager, the 60-day review is a further review and at 90 days it's a senior investigative officer and then myself should be looking at those investigations to make sure that they have that continues throughput of the lines of inquiry are being pursuit.” Daarnaast worden de onderzoeken ingedeeld in verschillende categorieën, waar verschillende teams op staan om zo de juiste onderzoeker met genoeg expertise op het onderzoek te zetten. R13 (PONI) vertelt: “We categorize the incident A, B, or C. A being serious significant and complex cases. The C cases are incivility. So staying with the core-team, take on the category B cases. So that is a mix of misconduct, gross

misconduct and some criminal cases.” De toezichtinstanties in Noord-Ierland zetten de juiste onderzoekers in, gebruiken externe expertise en laten de onderzoeken nalezen. Noord-Ierland scoort een 1 voor het inzetten van de juiste onderzoekers, het inzetten van externe expertise en het nalezen van onderzoeken.

In Zweden wordt disciplinair en strafrechtelijk onderzoek strikt gescheiden legt R15 (Disciplinary Board) uit: “Within the Swedish Police there is a very clear distinction between the system of criminal investigations concerning employees and the system of disciplinary investigations.” Een strikte scheiding kan de objectiviteit van onderzoeken waarborgen omdat de onderzoekers zich kunnen specialiseren in een soort onderzoek. Verder zijn er geen manieren om de objectiviteit van onderzoekers te waarborgen ontdekt. Zweden scoort een 1 voor het inzetten van de juiste onderzoekers en een 0 voor het inzetten van externe expertise en het laten nalezen van onderzoeken.

Samenvattend, België en Noord-Ierland staan op een gedeelde eerste plaats met de score 3. Nederland en Engeland & Wales staan op een gedeelde tweede plaats met de score 2. Zweden staat op de laatste plaats met de score 1. De scores zijn weergegeven in tabel 9.

Tabel 9: Scoreoverzicht objectiviteit

	Onderzoekers	Expertise	Nalezing/review	Totaal
België	1	1	1	3
Noord-Ierland	1	1	1	3
Nederland	0	1	1	2
Engeland & Wales	1	1	0	2
Zweden	1	0	0	1

4.3.4 Overzicht onafhankelijkheid

Alle scores van de landen zijn weergegeven in tabel 10. Hieruit is af te lezen dat de toezichtinstanties in Noord-Ierland en Engeland & Wales het hoogst scoren op onafhankelijkheid met de score 7.5. Het verschil tussen de twee is dat Noord-Ierland hoger scoort op objectiviteit en Engeland & Wales scoort hoger op afstand. Op de tweede plaats staat België met de score 7. Op afstand en objectiviteit scoort België hoog, maar voor onpartijdigheid komt het te kort. Nederland en Zweden staan op een gedeelde laatste plaats met de score 4. Het verschil tussen de twee is dat Nederland hoger scoort op objectiviteit en Zweden scoort hoger op afstand.

Voorafgaand aan het onderzoek is een verwachting opgesteld over de eventuele invloed van onafhankelijkheid op de kwaliteit van toezicht, namelijk: *Hoe sterker de aanwezigheid van onafhankelijkheid, hoe beter het toezicht op de politie.* Wanneer gekeken wordt naar Engeland & Wales, België en Nederland lijkt deze verwachting te kloppen. Opvallend is dat Nederland en Zweden nagenoeg hetzelfde scoren op onafhankelijkheid, maar in de prestatiemeting verder uit elkaar liggen. Wat ook opvalt is dat Noord-Ierland veel hoger scoort op onafhankelijkheid dan haar plek in de prestatiemeting. Dit betekent dat de opgestelde verwachting, met uitzondering van Zweden en Noord-Ierland, overeenkomt met de werkelijkheid.

Tabel 10: Overzicht scores onafhankelijkheid

	Onpartijdigheid	Afstand	Objectiviteit	Totaal
Noord-Ierland (3)	2.5	2	3	7.5
Engeland & Wales (1)	2.5	3	2	7.5
België (2)	1	3	3	7
Nederland (4)	1	1	2	4
Zweden (2)	1	2	1	4

Toelichting: de cijfers tussen haakjes achter de landen is de ranking van de prestatiemeting.

4.4 Transparantie

Uit de theorie blijkt dat de aanwezigheid van transparantie bij de toezichtinstantie invloed kan hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie. Zo ontstond de volgende verwachting: *Hoe sterker de aanwezigheid van transparantie, hoe beter het toezicht op de politie*. De aanwezigheid van transparantie is meetbaar gemaakt door middel van open coderen. Hieruit bleek het volgende onderwerp van belang te zijn: de publicatie van documenten. In deze paragraaf worden de resultaten van de aanwezigheid van transparantie besproken.

4.4.1 Publicatie van documenten

Bij de publicatie van documenten gaat het om de aanwezigheid van het publiceren van jaarverslagen en/of onderzoeksrapporten. Voor de jaarverslagen kunnen de landen een 0 scoren voor de afwezigheid en een 1 voor de aanwezigheid ervan. Voor de onderzoeksrapporten kunnen ze een 0 scoren voor de afwezigheid, een 1 voor het publiceren van een deel van de onderzoeksrapporten en een 2 voor het publiceren van (bijna) alle onderzoeksrapporten.

In Nederland worden de onderzoeken niet gepubliceerd, R1 (VIK) vertelt: “Niets wordt standaard openbaar gemaakt.” Vervolgens vertelt R1: “Wel wordt eind van het jaar een geanonimiseerde data massa gegenereerd.” Bij de Rijksrecherche worden de cijfers en ontwikkelingen jaarlijks besproken in het jaarbericht van het OM (Rijksrecherche, 2021). Bij de toezichtinstanties in Nederland is dus sprake van publicatie van een jaarverslag. Hiermee scoort Nederland een 1 op de aanwezigheid van het publiceren van jaarverslagen en een 0 voor de aanwezigheid van het publiceren van onderzoeksrapporten.

In België wordt door het Comité P jaarverslagen gepubliceerd waarin een activiteitenverslag wordt weergegeven. Daarnaast worden op de website onderzoeksverslagen gepubliceerd van toezichtonderzoek (Comité P, 2020b). Over het publiceren van onderzoeksverslagen wordt het volgende genoemd in de voorstellingsbrochure van het Comité P: “Na daarover desgevallend bij de bevoegde minister of bij de bevoegde overheid advies te hebben ingewonnen, kan het Comité P beslissen om zijn verslagen en besluiten geheel of gedeeltelijk openbaar te maken, volgens de regels die het bepaalt overeenkomstig zijn huishoudelijk reglement.” (Comité P, 2020a, pp.25-26). Ook de Algemene Inspectie publiceert een jaarverslag met daarin een activiteitenverslag (Algemene Inspectie, 2020). In België worden jaarverslagen en onderzoeksrapporten gepubliceerd door de externe toezichthouders. De onderzoeksrapporten gaan over de toezichtonderzoeken die het Comité P doet. Hiermee scoort België een 1 voor zowel de aanwezigheid van het publiceren van jaarverslagen als de aanwezigheid van het publiceren van onderzoeksrapporten.

Voor Engeland & Wales verwees R8 (IOPC) naar een beleidsstuk van de IOPC over de publicatie van onderzoeken. Hierin wordt vermeld dat er drie keuzes zijn wat betreft het publiceren van een rapport: “(1) Both the full report and an investigation summary are published on our external website, subject to any necessary redactions. The full report remains publicly available for 6 months and the summary remains available for 5 years. (2) An anonymised investigation summary is published on our external website for 5 years. This should apply to the majority of cases. (3) Non-publication: No investigation summary or investigation report is published. This should only apply in exceptional cases.” (IOPC, 2018a, pp.3). Bij de IOPC wordt dus gestreefd naar het publiceren van alle onderzoeksrapporten. Ook worden meerdere jaarverslagen gepubliceerd op de website, betreffende statistieken over klachten, dodelijke slachtoffers en publiek vertrouwen (IOPC, 2021). Bij de toezichtinstanties in Engeland & Wales is dus sprake van het publiceren van jaarverslagen en van onderzoeksrapporten. Hiermee scoort Engeland & Wales een 1 voor de aanwezigheid van het publiceren van jaarverslagen en een 2 voor de aanwezigheid van het publiceren van onderzoeksrapporten.

In Noord-Ierland spreekt R14 (PONI) over het publiceren van onderzoeksrapporten: “We have different types of reports, we have a Session 60 report, which is a public report that goes out. We have, if the Chief Constable has asked us to investigate something on his behalf, we have to complete what is called a Regulation 20 report, and it goes to the Secretary of State and the Department of Justice, the Chief Constable and the Policing Board. So that is an internal document that is not for public view. But if you have been involved in that investigation, you'll know what the outcome is.” Bij de PONI zijn er dus onderzoeksrapporten die worden gepubliceerd, maar sommigen worden geheimgehouden. Op de website van PONI is een publicatieschema te vinden waarin staat wat er gepubliceerd wordt. Zo worden er jaarverslagen en statistische informatie gepubliceerd. Daarnaast worden een aantal klachtenonderzoeken gepubliceerd en eigen onderzoeken naar trends en patronen in het klachtenonderzoek (PONI, 2021). Hiermee scoort Noord-Ierland een 1 voor zowel het publiceren van jaarverslagen als voor het publiceren van onderzoeksrapporten.

In Zweden zegt R15 (Disciplinary Board) het volgende als het gaat over transparantie: “The disciplinary system within the Swedish Police is quite transparent. The decisions of the Disciplinary Board are public, and the decisions are made public in an annual report (the names of the employees left out). Furthermore, the media shows a lot of interest in these cases.” Bij de Zweedse toezichtinstanties worden dus jaarverslagen gepubliceerd en de besluiten van de onderzoeken worden publiek gemaakt, maar niet de onderzoeksrapporten. Hiermee scoort Zweden een 1 voor het publiceren van jaarverslagen en een 0 voor het publiceren van onderzoeksrapporten.

4.4.2 Overzicht transparantie

Uit tabel 11 is af te lezen dat Engeland & Wales het hoogst scoren op transparantie met de aanwezigheid van het publiceren van jaarverslagen en bijna alle onderzoeksrapporten. België en Noord-Ierland volgen op een gedeelte tweede plaats, omdat hier maar een deel van de onderzoeksrapporten wordt gepubliceerd. Nederland en Zweden delen de laatste plaats, omdat ze alleen jaarverslagen publiceren.

Voorafgaand is een verwachting opgesteld over de eventuele invloed van transparantie op de kwaliteit van toezicht, namelijk: *Hoe sterker de aanwezigheid van transparantie, hoe beter het toezicht op de politie*. Deze verwachting blijkt grotendeels overeen te komen met de getoetste werkelijkheid. Alleen Zweden valt hier buiten de rangorde en scoort hetzelfde als Nederland.

Tabel 11: Overzicht scores transparantie

	Jaarverslagen	Onderzoeksrapporten	Totaal
Engeland & Wales (1)	1	2	3
België (2)	1	1	2
Noord-Ierland (3)	1	1	2
Nederland (4)	1	0	1
Zweden (2)	1	0	1

Toelichting: de cijfers tussen haakjes achter de landen is de ranking van de prestatiemeting.

4.5 Toereikendheid

Uit de theorie blijkt dat het beschikken over de benodigde middelen van belang is voor de kwaliteit van toezicht. Hieruit is de volgende verwachting ontstaan: *Hoe sterker de aanwezigheid van toereikendheid, hoe beter het toezicht op de politie*. Toereikendheid is meetbaar gemaakt aan de hand van de lijst van het UNODC (2011), waarin een minimum aan capaciteiten en bevoegdheden wordt benoemd waaraan een toezichtsorgaan moet voldoen. In deze paragraaf worden de resultaten van de aanwezigheid van toereikendheid bij de

toezichtinstanties besproken, opgedeeld in capaciteiten en bevoegdheden, kennisniveau en personeelsbestand. Tot slot volgt een overzicht waarin de scores bij elkaar worden opgeteld.

4.5.1 Capaciteiten

Qua capaciteiten moet het toezichtsorgaan (A) klachten rechtstreeks kunnen ontvangen; (B) alle klachten registreren; (C) op eigen initiatief een onderzoek kunnen starten; (D) aanbevelingen kunnen doen voor structurele veranderingen en (E) aanbevelingen na kunnen volgen. Over aanbevelingen ging het al in paragraaf 4.2.3 advies en leren, maar hier ligt de focus op structurele veranderingen. Op elke capaciteit kan 0 (afwezig) of 1 (aanwezig) worden gescoord.

In Nederland worden de klachten rechtstreeks ontvangen door het team Klachten bij de VIK. Zo zegt R3 (VIK): “Teams Klachten binnen de VIKs behandelt merendeel van de klachten. Burgers kunnen een klacht indienen via een webformulier of bellen als ze willen.” Daarnaast verstrekt R3 (VIK) het procesmodel klachtbehandeling, waar het volgende in staat: “Alle documenten die burgers naar de politie sturen en die kennelijk als klacht zijn bedoeld, worden door DIV naar de klachtencoördinator gestuurd t.b.v. het proces Aannemen klacht.” (Politie, 2019b, pp.4). Op deze manier worden alle klachten geregistreerd voor ze het beoordelingsproces in gaan. Nederland krijgt hiermee de score 1 voor de aanwezigheid van capaciteit A en B. Een onderzoek starten op eigen initiatief kan zowel bij de VIK als bij de Rijksrecherche niet. Bij de VIK geldt dat de opdracht tot onderzoeken, wordt gegeven door het bevoegd gezag naar aanleiding van een melding (Politie, 2018c). Bij de Rijksrecherche gaat het altijd in samenspraak met het Openbaar Ministerie. R4 (RR) antwoordt het volgende op de vraag of onderzoek uit eigen initiatief kan komen: “Nee, dat gaat altijd in overleg met of op verzoek van het Openbaar Ministerie.” Dit betekent dat Nederland een 0 scoort voor de aanwezigheid van onderzoek op eigen initiatief. Als het gaat over structurele aanbevelingen zegt R1 (VIK) het volgende: “Ja, dat is dan een beetje onze rol. Dat wij vanuit onze monitorrol bijzondere trends zien (...) dan schrijven we een rapport en bieden dat aan de verantwoordelijke. We proberen aan de hand van incidenten iets te verbeteren of veranderen. (...) Het leren van wat er gebeurd is in het verleden dat leidt nog te weinig tot structurele veranderingen.” In principe is de capaciteit om aanbevelingen te doen voor structurele veranderingen aanwezig en scoort Nederland een 1. De capaciteit om de aanbevelingen na te volgen, blijkt afwezig te zijn aangezien er weinig structurele veranderingen zijn doorgevoerd. Hiervoor scoort het een 0 voor de laatste capaciteit en beschikt het Nederlandse toezicht op de politie over drie van de vijf capaciteiten voor toereikendheid.

Het Comité P in België lijkt over alle capaciteiten van toereikendheid te beschikken. In de voorstellingsbrochure van het Comité P staat het volgende beschreven: “Iedere burger kan een klacht indienen, aangifte doen of informatie overmaken aan het Comité P over het functioneren of het verloop van een tussenkomst van een politiedienst of een van zijn ambtenaren.” (Comité P, 2020a, pp.27). Zo kunnen klachten dus rechtstreeks worden ontvangen door het Comité P en scoort België een 1 voor deze indicator. Het aantal ontvangen klachten wordt bijgehouden en zijn terug te vinden in de jaarverslagen van Comité P (Comité P, 2020b). Hiermee scoort België een 1 voor de aanwezigheid van het registreren van alle klachten. Daarnaast kan het Comité P onderzoeken starten op eigen initiatief, R5 (dienst Enquêtes Comité P) vertelt: “Comité kan zelf toezichtonderzoeken initiëren.” Ook hiervoor scoort België een 1. Vanuit de thematische/toezichtonderzoeken kunnen aanbevelingen worden gedaan voor structurele veranderingen. R5 (Comité P) zegt: “We proberen uit verschillende klachten die thematisch aan elkaar verbonden zijn, een meer algemeen beeld te krijgen over het functioneren van de politie. Daar rond doen wij dan aanbevelingen of vaststellingen die we dan rapporteren aan het parlement.” Over de navolging wordt het volgende gezegd, R5 (Comité P): “Er is wel een zekere morele druk bij de korpsen omdat wij werken voor de kamer van

volksvertegenwoordigers.” Hiermee scoort België ook voor de laatste twee indicatoren een 1 en komt het op een totaal van vijf van vijf capaciteiten van toereikendheid.

In Engeland & Wales kunnen de klachten rechtstreeks worden ontvangen door de PSDs of de IOPC, als de klacht niet bij de geschikte autoriteit is ingediend dan dient deze de klacht door te sturen naar de geschikte autoriteit. Dit punt is samen met het registreren van klachten in de wettelijke richtlijnen opgenomen (IOPC, 2020). Voor de aanwezigheid van indicator A en B scoort Engeland & Wales een 1 voor beide indicatoren. Over de capaciteit om op eigen initiatief een onderzoek te starten zegt R8 (IOPC) het volgende: “We have the power to initiate our own investigations, without relying on a police force to record and refer a particular case for investigation.” Daarnaast wordt de *‘power of initiative’* ook in wettelijke richtlijnen van de IOPC (2020) opgenomen. Hiervoor scoort Engeland & Wales daarom een 1. Wanneer het gaat om het doen van structurele aanbevelingen, staat er in de wettelijke richtlijnen van de IOPC het volgende: “The IOPC may also make recommendations where it identifies a potential area of organisational learning for a police force, the police service or another body.” (IOPC, 2020, pp. 118). R8 (IOPC) zegt het volgende over het doen van aanbevelingen en de navolging: “If we make recommendations using the powers that we have got, the police force is required to tell us whether they accept those recommendations. We don't go so far as to require them to implement our recommendations.” De toezichtinstanties in Engeland & Wales kunnen dus structurele aanbevelingen doen aan de politie en vragen aan de politie ter navolging een antwoord op deze aanbevelingen. Dit betekent dat Engeland & Wales een 1 scoort voor de aanwezigheid van de laatste twee indicatoren, wat het totaal brengt op vijf van de vijf capaciteiten van toereikendheid.

In Noord-Ierland kunnen alle klachten rechtsreeks ontvangen worden door de PONI, dit kan via de telefoon, een brief, een e-mail, de website of door langs te gaan op het kantoor (PONI, 2014). R14 (PONI) zegt hierover: “So, we do the full range, the police do not investigate any public complaint except around certain circumstances.” Hiermee scoort Noord-Ierland een 1 op de aanwezigheid van het rechtsreeks ontvangen van klachten en voor de aanwezigheid van het registreren van alle klachten. De ombudsman (of vrouw) kan op eigen initiatief een onderzoek starten wanneer hij of zij dit noodzakelijk acht. R13 (PONI) vertelt: “She can instigate her own sort of investigation. There are occasions where they don't refer themselves to us and we either find out about through a complaint by a member of the public that has been affected (...) when the member of the public makes a complaint the ombudsman has the power to call herself in.” Hiermee scoort Noord-Ierland een 1 voor de aanwezigheid van onderzoek op eigen initiatief. Bij het doen van structurele aanbevelingen wordt ook wel gesproken van beleidsaanbevelingen vertelt R14 (PONI): “So, if we identify during the course of the investigation, maybe say the police officer hasn't done anything wrong, the system has caused the failing. We will make recommendations to improve that system.” Voor het navolgen van de aanbevelingen zegt R13 (PONI): “Not always, no. It's their choice.” R14 (PONI) zegt daaropvolgend: “The majority of them would be.” Het overgrote deel van de aanbevelingen van de PONI wordt geaccepteerd en geïmplementeerd door de politie (PONI, 2014). Hiervoor scoort het voor de laatste twee indicatoren een 1 voor beide indicatoren en heeft Noord-Ierland totaal vijf van de vijf capaciteiten van toereikendheid.

Uit het jaarverslag 2019 van de SU blijkt dat klachten kunnen worden gemeld bij de SU en worden geregistreerd en opgenomen in de jaarverslagen (Polismyndighetens, 2020). Hiermee scoort Zweden een 1 voor de aanwezigheid van het rechtstreeks ontvangen van klachten en het registreren van klachten. Het lijkt niet mogelijk voor de toezichtinstanties om een onderzoek op eigen initiatief te starten en daarom scoort het hiervoor een 0. Over het doen van structurele aanbevelingen zegt R15 (Disciplinary Board) het volgende: “An important task for the regional Disciplinary groups is to try to identify the cause behind different kinds of misconduct. If they identify that there is a need of, for instance, improved routines in a certain

area (...) they have a responsibility to forward that information/knowledge to the responsible function within the police organization.” Over de navolging van aanbevelingen zegt R16: “The regions make their own decision, hopefully they take the advice given in consideration at least.” Dit betekent dat Zweden een 1 scoort voor de aanwezigheid van structurele aanbevelingen en een 0 voor de aanwezigheid van navolging van aanbevelingen. Hiermee heeft Zweden drie van de vijf capaciteiten van toereikendheid.

Samenvattend, zijn er drie landen die beschikken over alle capaciteiten van toereikendheid: België, Engeland & Wales en Noord-Ierland. Nederland en Zweden missen het op eigen initiatief starten van een onderzoek en de navolging van aanbevelingen. Alle scores zijn terug te vinden in tabel 12.

Tabel 12: Overzicht scores capaciteiten toereikendheid

	A	B	C	D	E	Totaal
België	1	1	1	1	1	5
Engeland & Wales	1	1	1	1	1	5
Noord-Ierland	1	1	1	1	1	5
Nederland	1	1	0	1	0	3
Zweden	1	1	0	1	0	3

Toelichting:

- A. Klachten rechtstreeks kunnen ontvangen
- B. Het registreren van alle klachten
- C. Op eigen initiatief onderzoek kunnen starten
- D. Het doen van aanbevelingen voor structurele veranderingen
- E. Het navolgen van aanbevelingen

4.5.2 Bevoegdheden

Bij bevoegdheden moeten toezichtinstanties (A) personen kunnen verhoren en dagvaarden; (B) bewijs kunnen verzamelen door middel van huiszoeking en inbeslagname; (C) de aanwezigheid van een getuige afdwingen; (D) getuigenbescherming kunnen aanbieden en (E) het adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen. Net als bij de capaciteiten kan er bij de bevoegdheden een 0 (afwezig) of een 1 (aanwezig) worden gescoord. De bevoegdheden komen overeen met de bevoegdheden die reguliere politierechercheurs hebben. Hierom is in de interviews gevraagd of de bevoegdheden van de onderzoekers bij de toezichtinstantie hetzelfde zijn als die van de reguliere politie. Waar nodig werd om toelichting gevraagd, bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van bijzondere bevoegdheden.

In Nederland hebben alle onderzoekers bij het strafrechtelijk onderzoek dezelfde bevoegdheden als normale rechercheurs. Zo vertelt R1 (VIK): “Strafrechtelijk hebben ze exact dezelfde opsporingsbevoegdheden als gewone rechercheurs.” Bij disciplinair onderzoek worden de bevoegdheden bepaald door het bevoegd gezag. R1 (VIK) zegt hierover: “Als onderzoeker namens de organisatie/het bevoegd gezag heb je geen enkele bevoegdheid anders dan dat je namens het bevoegd gezag optreedt en namens het bevoegd gezag onderzoek doet.” Daarnaast wordt aan het einde van het onderzoek een advies uitgebracht door de leidinggevende(-n), VIK en HR-jurist over te nemen vervolgstappen (Politie, 2018c). Dit betekent dat alle bevoegdheden aanwezig zijn en voor elke bevoegdheid een 1 wordt toegekend.

Qua bevoegdheden van de onderzoekers in België, geldt ongeveer hetzelfde als in Nederland. Voor strafrechtelijk onderzoek hebben de onderzoekers dezelfde bevoegdheden als gewone politierechercheurs. Voor thematisch of toezichtonderzoek steekt het anders in elkaar, R5 (dienst Enquêtes Comité P) vertelt: “Wij kunnen dus onderzoeken en het Comité P kan mensen dagvaarden wanneer ze niet zouden willen verklaren tegenover ons. (...) Binnen die thematische onderzoeken zouden wij bijvoorbeeld ook iets dat een beetje lijkt op een huiszoeking maar je mag dat niet zo noemen. Wanneer het over strafonderzoek gaat, zijn alle

onderzoekers officieren van de gerechtelijke politie.” Voor deze bevoegdheden scoort België een 1. Het Comité P doet geen aanbevelingen over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen, dat wordt overgelaten aan de gerechtelijke en tuchtoverheden (Comité P, 2020a). Hiervoor scoort België een 0 voor het adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen.

In Engeland & Wales bij de PSDs zijn alle onderzoekers politieagenten en hebben de juiste bevoegdheden bij het soort onderzoek dat zij uitvoeren. R7 (PSD) vertelt: “For criminal investigations, detectives have available all the powers provided by domestic legislation that police officers use for the most petty to the most serious egregious criminal offences.” en “For disciplinary investigations, we have all the necessary powers.” Ook bij de IOPC zijn de juiste bevoegdheden aanwezig, R8 (IOPC) zegt het volgende hierover: “IOPC-investigators designated to undertake an independent investigation have the same powers as a police constable.” En geeft onder andere het volgende voorbeeld: “The power to require police officers who may be a witness to a matter under investigation, to attend an interview with IOPC-investigators.” Ook R9 (IOPC) benadrukt de bevoegdheden van de onderzoekers: “We have the full array of criminal investigative powers.” Voor de eerste vier bevoegdheden krijgt Engeland & Wales daarom de score 1. De laatste bevoegdheid gaat over het adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen. De PSDs en de IOPC kunnen na een klachtonderzoek, adviseren om ook een disciplinair onderzoek te starten. R7 (PSD) zegt: “The conclusion of that investigation is then taken to somebody of my rank, superintendent, who is head of the PSD. If they find there is a case to answer, it gets sent to a disciplinary hearing or meeting.” En: “If the IOPC say we believe there is a case to answer, then the IOPC can recommend to the force that you subject your officer to disciplinary proceedings.” Hiermee scoort Engeland & Wales ook voor de aanwezigheid van de laatste indicator een 1, waarmee het over totaal vijf van de vijf bevoegdheden van toereikendheid beschikt.

In Noord-Ierland hebben de onderzoekers net als de voorgaande landen alle bevoegdheden die normale rechercheurs ook hebben. R12 (PSD) vertelt hierover: “We have the same police powers everything is the same, there is nothing additional.” Bij de PSDs wordt net als in Engeland & Wales en Nederland een distinctie gemaakt tussen bevoegdheden bij strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken. R12 (PSD) zegt: “What I would say however is that when we are investigating crime, we have the same powers to search at someone’s house, seize the property and arrest (...) however if we are investigating something that is only misconduct, we do not have powers of search and seizure.” Ook bij de PONI zijn er dezelfde bevoegdheden, vertelt R14 (PONI): “In order to do the criminal investigations we actually have the powers of police officers. So, we have the powers of arrest, search and detention that you would expect with criminal cases.” Dit betekent dat Noord-Ierland voor de eerste vier indicatoren de score 1 krijgt. Wanneer het gaat over het adviseren over disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen zegt R13 (PONI) het volgende: “We will submit the file to the public prosecutor, we can not make any decision on whether or not to charge or what the charges are, we can only recommend to the public prosecutor what we think they might be.” Daarnaast wordt het als volgt beschreven in een document over de organisatie: “If there is evidence of police misconduct, the Police Ombudsman may recommend that an officer is disciplined or, for more serious offences, prosecuted in a criminal court.” (PONI, 2014, pp.20). Hiermee scoort Noord-Ierland ook een 1 op de laatste indicator en beschikt het over vijf van de vijf bevoegdheden van toereikendheid.

In Zweden hebben onderzoekers dezelfde bevoegdheden als normale rechercheurs, R15 (Disciplinary Board) noemt er een paar: “To interview and obtain information in other ways (...). Information can also be obtained from other employees in the capacity of “witnesses” of the alleged misconduct.” Daarnaast worden de uitkomsten van de disciplinaire onderzoeken door de regionale disciplinaire groepen gestuurd naar de *disciplinary board* die uitspraken doen over de disciplinaire maatregelen. R16 zegt hierover: “The Board only judge the outcomes, but

they can ask questions to regional groups for clarification if there is anything unclear, they can not investigate.” Hiermee lijken alle bevoegdheden in Zweden aanwezig te zijn en scoort het vijf punten.

Samenvattend, beschikken de onderzochte landen (behalve België) over alle bevoegdheden van toereikendheid. België mist het adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen, bij de dienst enquêtes wordt alleen het onderzoek gedaan en geen advies gegeven over de maatregelen. Alles scores zijn terug te vinden in tabel 13.

Tabel 13: Overzicht scores bevoegdheden toereikendheid

	A	B	C	D	E	Totaal
Nederland	1	1	1	1	1	5
Engeland & Wales	1	1	1	1	1	5
Noord-Ierland	1	1	1	1	1	5
Zweden	1	1	1	1	1	5
België	1	1	1	1	0	4

Toelichting:

- A. *Het verhoren en dagvaarden van personen*
- B. *Het verzamelen van bewijs d.m.v. huiszoeking en inbeslagneming*
- C. *Het afdwingen van aanwezigheid van een getuige*
- D. *Getuigenbescherming kunnen aanbieden*
- E. *Het adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen*

4.5.3 Kennisniveau

Uit het coderen blijkt dat een ander onderdeel van toereikendheid, het kennisniveau van de onderzoekers is. Het gaat dan om de aanwezigheid van een opleiding voor onderzoekers gekoppeld aan de toezichtinstantie, trainingen en specialisaties in onderzoeksgebieden. Voor deze indicatoren de score 0 (afwezig) of 1 (aanwezig) worden toegedeeld.

In Nederland lijkt er sprake te zijn van een opleiding voor de startende onderzoekers bij het toezichtsorgaan. R2 (VIK) zegt hierover het volgende: “We hebben een soort basiscursus VIK ontwikkeld waarin je mensen meeneemt op wat er gebeurt op integriteit en daar hebben we ook die houding met een andere blik meegenomen.” Ook bij de Rijksrecherche is een opleiding voor onderzoekers, zo zegt R4 (RR): “Er zijn interne opleidingen die wij verstrekken aan collega's, en worden collega's die nieuw bij ons binnen komen ook gekoppeld aan een meer ervaren collega. (...) De basisopleiding die elke rechercheur zou moeten hebben zoals een dossiervormingsopleiding, een verhoorcursus. Die nemen we allemaal bij de politieacademie af om het niveau in ieder geval op een basisniveau te krijgen.” Dit betekent dat Nederland voor de aanwezigheid van een opleiding voor onderzoekers gekoppeld aan de toezichtinstantie de score 1 krijgt. Wanneer het onderwerp over kennisverbreding bij het VIK zegt R2 (VIK) het volgende: “Daar zijn ook themadagen voor waarin nieuwe ontwikkelingen door worden besproken. Bijvoorbeeld als er nieuwe jurisprudentie is of bij de stelselherziening geweld.” Bij de VIK lijkt wel sprake te zijn van trainingen maar volgens R3 (VIK) nog te weinig. R3 (VIK) vertelt op welke vlakken het VIK zou kunnen verbeteren en zegt: “Alle ontwikkelingen binnen opsporing, als tegenspraak, review, evaluatie organiseren en ook opleiding, daarin zijn onderzoekers binnen de VIKs niet voldoende op aangehaakt.” Nederland scoort toch een 1 voor de aanwezigheid van trainingen, met een aantekening dat het beter zou kunnen. Het laatste onderdeel van het kennisniveau is specialisatie en hier blijkt geen sprake van te zijn in Nederland. R2 (VIK) vertelt: “Wat je wel ziet is dat de diversiteit aan onderzoeken heel erg groot is, daar denk ik ook wel dat het meer zou helpen als je meer expertise gebieden hebben zodat je als onderzoeker ook kunt toelagen op een bepaald soort onderzoek.” Specialisatie op onderzoeksgebieden is dus momenteel niet aanwezig in Nederland maar zou eventueel wel

interessant zijn om naar te kijken. Nederland scoort hiermee een 0 voor de aanwezigheid van specialisaties in onderzoeksgebieden.

In België lijkt er geen opleiding te zijn specifiek voor de dienst Enquêtes Comité P. Wel worden een aantal eisen gesteld aan nieuwe onderzoekers vertelt R5 (Comité P): “Voor een strafonderzoek moet je minstens hoofdinspecteur zijn of een ervaring hebben die daarmee gelijk staat. Iemand die wordt aangenomen specifiek voor thematische onderzoeken die moet ofwel officier zijn of relevante ervaring bij de politie van een x aantal jaren en die moet een universitair diploma hebben.” Hiermee scoort België een 0 voor de aanwezigheid van een opleiding gekoppeld aan het toezichtsorgaan. Als het over trainingen gaat zegt R5 (Comité P) het volgende: “De onderzoekers die krijgen de mogelijkheden om zichzelf bij te scholen. Wanneer dat niet spontaan gebeurt dan wordt daar door de leiding naar toegekeken dat er geregeld opleidingen worden gevolgd. Er worden ook geregeld mensen uit het politielandschap en justitielandschap uitgenodigd om lezingen te komen geven.” Dit betekent dat België een 1 scoort voor de aanwezigheid van trainingen. Bij de vraag over of de onderzoekers vaak dezelfde thema’s behandelen, antwoordde R5 (Comité P) als volgt: “In principe zo veel mogelijk om die expertise verder te ontwikkelen, maar soms wanneer dat iemand overbeladen is met werk dan kan het wel zijn dat iemand anders overpakt met werk.” In België lijkt dus specialisatie bij de onderzoekers aanwezig te zijn en daarmee scoort het een 1 voor de laatste indicator.

In Engeland & Wales moeten onderzoekers een bepaald opleidingsprogramma doorlopen, R7 (PSD) vertelt: “However, they should all be qualified, certainly in our force, to what we call Level 2 of the Professionalization of Investigation Program. (...) Which means sitting an exam, going on weeks' worth of courses, and completing a portfolio which demonstrates your competency in complex investigations.” Bij de IOPC is een opleidingsprogramma voor onderzoekers die nieuw zijn, R8 (IOPC) zegt hierover: “You can join our organization at any level of an investigator, depending on the experience that you have.” Hiermee scoort Engeland & Wales een 1 voor de aanwezigheid van een opleiding gekoppeld aan het toezichtsorgaan. Ook jaarlijkse trainingen zijn aanwezig bij de toezichtinstanties in Engeland & Wales. Uit het strategisch plan van de IOPC blijkt ook dat bij de IOPC-trainingen worden gegeven om kennis van de onderzoekers te verbreden (IOPC, 2018b). Voor de aanwezigheid van trainingen krijgt Engeland & Wales de score 1. R10 (IOPC) vertelt dat de onderzoekers niet gespecialiseerd zijn op een bepaald onderzoeksgebied: “Our investigators aren't really expected to specialize in any particular areas.” Hiermee scoort Engeland & Wales een 0 voor de aanwezigheid van specialisaties in onderzoeksgebieden.

In Noord-Ierland geldt hetzelfde soort opleidingsprogramma voor onderzoekers als dat in Engeland & Wales. R12 (PSD) zegt het volgende hierover: “So when someone joins the police service, they become a constable, they must complete a two-year initial probation period to become confirm. There is an ongoing accreditation process it is called professionalizing investigating practice.” Ook de medewerkers van de PONI hebben hetzelfde soort opleidingsprogramma, R13 (PONI) vertelt: “A progression pathway/ career pathway for individuals to come in as a trainee investigator. And what we have now done is, we are following the same investigative pathway that police officers do and that is called the professional investigation pathway - the PIP program. What we will look for at the end of the two years of that trainee investigative program is that the staff will be PIP level 2 qualified.” Voor de aanwezigheid van een opleidingsprogramma krijgt Noord-Ierland de score 1. Over de aanwezigheid van trainingen zegt R12 (PSD) het volgende: “Also there is different qualifications in relation to interviewing suspects, there are all different kind of trainings around those investigative skills.” Bij het trainingsprogramma van de PONI roteren onderzoekers elke zes maanden tussen verschillende teams. R14 (PONI) zegt hierover: “to clarify during the training program we would move people every six months so they can experience all. But once you have been trained you can remain in a team for a lot longer.” Hiermee krijgt Noord-Ierland

de score 1 voor de aanwezigheid van trainingen. Bij de PONI worden onderzoeken toegeedeeld in verschillende teams voor verschillende categorieën. R13 (PONI) vertelt: “We categorise the incident ABC, A being serious significant and complex cases like allegations of murder, gross negligence, manslaughter. The C cases are incivility, where it’s the complainant’s word against the officer (...). So, staying with the core-team, take on the category B cases. So that’s a mix of misconduct, gross misconduct and some criminal cases.” Noord-Ierland scoort daarom een 1 voor de aanwezigheid van de indeling van onderzoekers in specifieke onderzoeksgebieden.

In Zweden lijkt er geen specifieke opleiding te zijn die gekoppeld is aan de toezichtinstantie. R15 (Disciplinary Board) vertelt in het interview: “The persons who work within the Disciplinary groups must have a long and substantial experience from the police organization.” Ook bij de SU is geen specifieke training maar wordt gestreefd naar een hoog niveau van expertise en lange ervaring in strafrechtelijk onderzoek (Polismyndighetens, 2020). Hiermee krijgt Zweden de score 0 voor de aanwezigheid van een opleiding gekoppeld aan de toezichtinstantie. Over de aanwezigheid van trainingen zegt R15 (Disciplinary Board) het volgende: “The Secretariat of the Disciplinary Board arranges a conference for the members of the Disciplinary Groups twice a year in order to improve their knowledge in different fields. And the head of each group has a general responsibility to guarantee that the employees get further education and training when needed.” Daarnaast staat in het jaarverslag van de SU, dat er bij de SU ook sprake is van competentieverhogende trainingen onder andere op het gebied van operationele inlichtingenanalyse en digitale tools (Polismyndighetens, 2020). Dit betekent dat Zweden een 1 scoort voor de aanwezigheid van trainingen. In Zweden lijken geen specialisaties in onderzoeksgebieden te bestaan bij de toezichtinstanties. Hiermee scoort het een 0 voor de aanwezigheid van specialisaties.

Samenvattend, beschikt Noord-Ierland over alle indicatoren van het kennisniveau. België mist de opleiding die gekoppeld is aan het toezichtsorgaan en komt op een totaal van 2. Nederland en Engeland & Wales missen de specialisaties van onderzoekers in onderzoeksgebieden en hebben ook de totaalscore 2. Alleen Zweden blijft achter op de totaalscore 1 en mist de opleiding en specialisaties. Tabel 14 geeft een overzicht van de behaalde scores op het kennisniveau.

Tabel 14: Overzicht scores kennisniveau toereikendheid

	Opleiding	Training	Specialisaties	Totaal
Noord-Ierland	1	1	1	3
Nederland	1	1	0	2
België	0	1	1	2
Engeland & Wales	1	1	0	2
Zweden	0	1	0	1

4.5.4 Personeelsbestand

Het laatste concept wat van belang is als het over de toereikendheid van toezichtinstanties gaat is het personeelsbestand. Is er voldoende personeel voor het aantal onderzoeken dat moet worden gedaan of is er een tekort. De aanwezigheid van voldoende personeel scoort een 1 en de afwezigheid of het tekort scoort een 0.

In Nederland is gesproken over capaciteitsproblemen bij de Rijksrecherche, R4 (RR) vertelt hierover: “Ik moet heel vaak zeggen we hebben geen capaciteit, maar ik zal hem voor je bespreken in ons SO, en dan licht ik hem in het SO toe en beslissen we of deze zaak meer prioriteit moet krijgen dan een andere zaak.” Bij de Rijksrecherche blijken te veel onderzoeken te zijn en te weinig medewerkers, R4 (RR) zegt: “Als je alle onderzoeken die bij ons, die binnen onze criteria vallen, waarvan wij vinden dat we ze zouden moeten doen als RR, ja dan zouden

we vervijfvoudigen moeten denk ik.” Dit betekent dat Nederland een van 0 scoort voor de aanwezigheid van voldoende personeel.

In België lijkt er geen tekort te zijn aan personeel, R6 (Cahiers Politiestudies) zegt het volgende over de capaciteit van het Comité P en de Algemene Inspectie: “Ze hebben veel capaciteit, dus ze spelen elkaar ook zaken door wanneer ze vol zitten. Ze werken super collegiaal samen want 1 + 1 maakt meer capaciteit.” Hiermee scoort België een 1 voor de aanwezigheid van voldoende personeel.

Bij de politie en in de PSDs in Engeland & Wales lijkt er sprake te zijn van een tekort aan onderzoekers. R7 (PSD) zegt: “We have a national shortage of detectives.” Dit betekent dat Engeland & Wales een 0 scoort voor de aanwezigheid van voldoende personeel.

Ook in Noord-Ierland lijkt het aantal onderzoeken te groot te zijn voor het aantal onderzoekers. R12 (PSD) zegt hierover: “Sometimes there is more work than the capacity to do it, so we have to manage that.” En R14 (PONI) vertelt: “I think probably one of the weaknesses is that we probably have, because we take all the complaints, it can muddy the water a bit, because we have so many of the grade C's, which possibly the police could handle maybe a bit better themselves, so a lot of work around trying to reduce those.” Hiermee scoort Noord-Ierland een 0 voor de aanwezigheid van voldoende personeel.

In Zweden lijkt er geen indicatie van een tekort aan personeel te zijn en daarom scoort het een 1 voor de aanwezigheid van voldoende personeel.

Samenvattend, hebben België en Zweden voldoende personeel om de onderzoeken uit te voeren. Nederland, Noord-Ierland en Engeland & Wales hebben onvoldoende personeel om de onderzoeken uit te voeren.

4.5.5 Overzicht toereikendheid

In tabel 15 zijn alle scores bij elkaar opgeteld en heeft elk land een totaalscore gekregen. Hieruit blijkt dat Noord-Ierland de meest toereikende toezichtinstanties heeft en alleen kan verbeteren met het vergroten van het personeelsbestand. België en Engeland & Wales hebben een punt minder dan Noord-Ierland om verschillende redenen. Zo mist Engeland & Wales de aanwezigheid van specialisaties in onderzoeksgebieden van het kennisniveau. België mist de opleiding in het kennisniveau en de bevoegdheid om te adviseren over disciplinaire of strafrechtelijke maatregelen, maar heeft wel voldoende personeel. Nederland en Zweden staan samen onderaan. Beiden missen de capaciteit om op eigen initiatief een onderzoek te starten en om aanbevelingen na te volgen. Daarnaast missen beide de aanwezigheid van specialisaties op onderzoeksgebieden van het kennisniveau. Het verschil is dat Nederland wel een opleiding gekoppeld aan het toezichtsorgaan heeft en Zweden wel beschikt over voldoende personeel.

Voorafgaand is een verwachting opgesteld over de eventuele invloed van toereikendheid op de kwaliteit van toezicht, namelijk: *Hoe sterker de aanwezigheid van toereikendheid, hoe beter het toezicht op de politie.* Deze verwachting lijkt niet overeen te komen met de getoetste werkelijkheid. Alhoewel de verschillen tussen de totaalscores klein zijn, komt de ranking van de toereikendheid niet overeen met de ranking van de prestaties.

Tabel 15: Overzicht scores toereikendheid

	Capaciteiten	Bevoegdheden	Kennisniveau	Personeel	Totaal
Noord-Ierland (3)	5	5	3	0	13
België (2)	5	4	2	1	12
Engeland & Wales (1)	5	5	2	0	12
Zweden (2)	3	5	1	1	10
Nederland (4)	3	5	2	0	10

Toelichting: de cijfers tussen haakjes achter de landen is de ranking van de prestatiemeting.

4.6 Separate organisatiecultuur

Uit de theorie blijkt dat een separate organisatie cultuur van invloed kan zijn op de kwaliteit van het toezicht op de politie. De volgende verwachting is hiervoor opgesteld: *Hoe sterker de aanwezigheid van een separate organisatiecultuur, hoe beter het toezicht op de politie.* Om dit concept te meten is gekeken naar de aanwezigheid van een andere kijk op de politieorganisatie en/of haar medewerkers. Bij aanwezigheid scoort een land een 1 en bij afwezigheid een 0.

Bij het VIK in Nederland lijken de onderzoekers een andere kijk te hebben op haar medewerkers dan de normale politie, zo zegt R2 (VIK) het volgende wanneer naar organisatiecultuur wordt gevraagd: “Bij VIK kijk je toch even met een wat andere bril naar medewerkers en moet je af en toe wat gezond wantrouwen inzetten. En dat doet wel wat met je op de lange termijn. Het is ook wel aan VIK om elkaar daar scherp op te houden, en elkaar te corrigeren als men te veel met zo een blik naar elkaar kijkt.” Hiermee scoort Nederland een 1 voor de aanwezigheid van een andere kijk op de politieorganisatie en/of haar medewerkers.

In België is sprake van een andere focus dan bij de politie, R5 (Comité P) beantwoorde de vraag over organisatiecultuur als volgt: “Er is zeker een separate cultuur dan bij de politie. Mensen die bij ons komen werken van politie ondervinden dat ook. Wij zijn meer gericht op de burger, wij redeneren meer vanuit het standpunt van de burger.” Net als Nederland scoort België een 1 voor de aanwezigheid van een andere kijk op de politieorganisatie en/of haar medewerkers.

Bij Engeland & Wales is de organisatiecultuur niet ter sprake gekomen in het interview en is er in de documenten niets over te vinden. Dit betekent dat Engeland & Wales geen score krijgt voor een separate organisatiecultuur.

Bij de PSD in Noord-Ierland zegt R12 (PSD) het volgende over de organisatiecultuur: “I’m going to say that our officers behave in a way that is different than others and they are more professional because they have to be in terms of the way they carry out their duties. Because they get strictly by the code of ethics and by procedure. They don’t take shortcuts, they behave.” Bij de PONI zegt R14 (PONI) het volgende over de verschillen in cultuur: “We’re not stuck in each other’s pockets, is probably the best way to say, for 24 hours a day, which is what you get with police officers sometimes. So we come in, we go away, we socialize outside work if we want to or we don’t, but police tend to be in a very tight circle.” Gevolgd door: “the main culture we have here in this office is about our independence and our transparency. We’d all defend that through everything. And both the complainants and the police officers, that’s our vision of our mission has always been, we have to be independent, we have to be transparent, otherwise we’ve failed.” In Noord-Ierland lijkt dus sprake te zijn van de aanwezigheid van een andere kijk op de politieorganisatie en/of haar medewerkers en scoort hiervoor een 1.

De respondenten in Zweden wilden jammer genoeg de vraag over organisatiecultuur niet beantwoorden en is hier in de documenten niets over te vinden. Dit betekent dat Zweden geen score krijgt voor een separate organisatiecultuur.

Samenvattend, blijkt dat in Nederland, België en Noord-Ierland een separate organisatiecultuur aanwezig is. Door afwezigheid van informatie over de organisatiecultuur van de toezichtorganen in Engeland & Wales en Zweden, wordt hier geen uitspraak over gedaan. Voorafgaand is een verwachting opgesteld over de eventuele invloed van een separate organisatiecultuur op de kwaliteit van toezicht, namelijk: *Hoe sterker de aanwezigheid van een separate organisatiecultuur, hoe beter het toezicht op de politie.* Deze verwachting lijkt niet overeen te komen met de werkelijkheid.

4.7 Samenvatting resultaten

In tabel 16 is een overzicht van alle resultaten weergegeven. De hoogste scores voor de kenmerken van goed toezicht op de politie gaan naar Engeland & Wales en Noord-Ierland, die nagenoeg dezelfde scores hebben. Engeland & Wales heeft een hogere score voor transparantie en Noord-Ierland heeft een hogere score voor toereikendheid. België volgt met een lagere score op onafhankelijkheid, maar komt toch dicht in de buurt van de bovenste twee qua het totaal aan kenmerken van goed toezicht op de politie. Nederland en Zweden staan onderaan met de laagste scores voor de kenmerken van goed toezicht op de politie. Vooral de onafhankelijkheid van toezichtinstanties blijkt, met een verschil van 5 punten met de hoogste score, opmerkelijk laag te zijn. In de conclusie en discussie worden verdere uitspraken gedaan over de eventuele oorzaken en gevolgen van deze verschillen.

Tabel 16: Overzicht resultaten

	Onafhankelijkheid	Transparantie	Toereikendheid	Organisatiecultuur
Engeland & Wales (1)	7.5	3	12	n/a
Noord-Ierland (3)	7.5	2	13	1
België (2)	7	2	12	1
Nederland (4)	4	1	10	1
Zweden (2)	4	1	10	n/a

Toelichting: de cijfers tussen haakjes achter de landen is de ranking van de prestatiemeting.

5. Conclusie

In dit hoofdstuk wordt eerst antwoord gegeven op de onderzoeksvraag. Vervolgens worden de resultaten in de discussie geïnterpreteerd en wordt gereflecteerd op de theorie en methodologie van het onderzoek. Tot slot volgen aanbevelingen voor het Nederlandse systeem van toezicht op de politie en voor vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording onderzoeksvraag

Door middel van een kwalitatief onderzoek in de vorm van een meervoudige casestudy (Nederland, België, Engeland & Wales, Noord-Ierland en Zweden) is gezocht naar antwoord op de onderzoeksvraag: *‘Welke organisatorische factoren hebben invloed op de kwaliteit van toezicht?’* Ter beantwoording van de hoofd- en deelvragen zijn interviews afgenomen en is een documentenanalyse gedaan. De meest belangrijke resultaten hiervan worden per deelvraag in deze paragraaf besproken.

De eerste deelvraag luidde: *‘Hoe is het onderzoek naar politie onder toezichtinstanties verdeeld?’* Uit de resultaten blijkt dat in de onderzochte landen een variatie aan soorten onderzoeken naar de politie bestaat. Het belangrijkste onderscheid hierin is klachtenonderzoek, disciplinair of intern onderzoek en strafrechtelijk onderzoek. Deze onderzoeken zijn verdeeld onder verschillende toezichtinstanties intern of extern aan de politie. Alle landen hebben in ieder geval één externe toezichtinstantie die de meest ernstige zaken behoort te behandelen. Het systeem van toezicht op de politie van Nederland komt het meest overeen met het systeem van Zweden. Bij deze systemen is de interne toezichtinstantie verantwoordelijk voor de disciplinaire onderzoeken en de externe toezichtinstantie is (grotendeels) verantwoordelijk voor de strafrechtelijke onderzoeken. Ook de toezichtsystemen van Engeland & Wales en Noord-Ierland komen met elkaar overeen. Bij deze systemen worden de minder ernstige zaken behandeld door de interne toezichtinstantie en de ernstige zaken worden behandeld door de externe toezichtinstantie. België lijkt wat meer een vreemde eend in de bijt, het heeft een groot aantal toezichtinstanties en een ingewikkelde verdeling van onderzoeken.

Vervolgens is de kwaliteit van het toezicht in beeld gebracht, door te kijken naar de prestaties van de toezichtinstanties. Om deze prestaties te meten, is gebruikgemaakt van een meetmodel gebaseerd op de theorie van Filstad en Gottschalk (2011). Uit die theorie blijkt dat de volgende concepten van belang zijn voor het meten van prestaties bij toezichtinstanties: de verhouding van klachten, de snelheid van doorlooptijden, advisering en navolging van advies, en de inachtneming van vertrouwen. Aan de hand van de behaalde scores voor de prestatie-indicatoren is de volgende deelvraag beantwoord: *‘Hoe presteren de onderzochte landen op de kwaliteit van toezicht op de politie?’* Door middel van een ranking wordt aangegeven hoe de toezichtinstanties in de onderzochte landen ten opzichte van elkaar presteren: (1) Engeland & Wales; (2) Zweden en België; (3) Noord-Ierland en (4) Nederland. Engeland & Wales blijkt op bijna alle prestatie-indicatoren (behalve doorlooptijden) de volle score te krijgen en presteert daarmee het beste van alle onderzochte landen. Daarentegen scoort Nederland voor elke prestatie-indicator (klachten, doorlooptijden, leren & advies, vertrouwen) een punt minder dan die ideale score en heeft daarmee de laagste score van alle onderzochte landen.

Vervolgens is gekeken naar de verhouding tussen organisatorische factoren en de prestatiemeting. De organisatorische factoren zijn gebaseerd op theorie over de kenmerken van goed toezicht van onder andere Gottschalk en Davidson (2012) en Smith (2009). Hierbij is de aanwezigheid van de volgende kenmerken van goed toezicht onderzocht: onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en een separate organisatiecultuur. Met het analyseren van de resultaten van de kenmerken van goed toezicht en de prestatiemeting wordt antwoord gegeven op de volgende deelvraag: *‘Hoe verhouden de al dan niet aanwezige organisatorische factoren van de toezichtinstanties zich tot de kwaliteit van toezicht op de politie?’* Dat antwoord luidt als

volgt: onafhankelijkheid en transparantie hebben een positieve invloed op de kwaliteit van toezicht op de politie. De aanwezigheid van onafhankelijkheid bij de toezichtinstanties in Engeland & Wales, België en Nederland lijkt voor betere prestaties te zorgen en dus een betere kwaliteit van toezicht. De aanwezigheid van transparantie bij de toezichtinstanties in Engeland & Wales, België, Noord-Ierland en Nederland lijkt een positieve invloed te hebben op de kwaliteit van toezicht op de politie. De invloed van toereikendheid en organisatiecultuur op de kwaliteit van toezicht op de politie kon in dit onderzoek niet worden aangetoond.

Concluderend wordt een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag: ‘*Welke organisatorische factoren hebben invloed op de kwaliteit van toezicht?*’ De aanwezigheid van de organisatorische factoren onafhankelijkheid en transparantie bij de toezichtinstantie heeft een positieve invloed op de kwaliteit van het toezicht op de politie. De invloed van de aanwezigheid van de organisatorische factoren toereikendheid en een separate organisatiecultuur kon niet worden aangetoond. Met deze inzichten kunnen aanbevelingen worden gedaan om de organisatie van het toezicht op de politie in Nederland te verbeteren (te vinden in paragraaf 5.3.1).

5.2 Discussie

De discussie bestaat uit een interpretatie van de resultaten, een reflectie op de theorie, een bespreking van de beperkingen en aanbevelingen.

5.2.1 Interpretatie en theoretische reflectie

In deze paragraaf worden de opvallende resultaten en de eventuele verklaringen hiervoor besproken. Daarnaast wordt gereflecteerd op theorie en daarmee de wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek.

Modellen van toezicht op de politie

De beschikbare wetenschappelijke literatuur over toezicht op de politie gaat vaak over modellen van toezicht. In het theoretische kader zijn de modellen van toezicht van Prenzler en Ronken (2001) en Murphy en McKenna (2014) en de systemen van Hopkins (2009) uitgebreid toegelicht. De volgende modellen werden besproken: *PIP (Police Investigating Police) Internal*, *PIP external*, *PIP + Civilian Review & observation*, *PIP/Civilian Hybrid + Civilian Review* en *Civilian Control*. Door de theorieën van de verschillende wetenschappers te combineren, is de aanwezigheid van de kenmerken van goed toezicht (onafhankelijkheid, transparantie, toereikendheid en separate organisatiecultuur) gekoppeld aan de modellen van toezicht. Hieruit is de verwachting ontstaan dat het model *PIP/Civilian Hybrid + Civilian Review*, dat bestaat uit een mix van gedetacheerde politieagenten en civiele politieagent, het beste presteert. Daarnaast is de verwachting dat de modellen van *PIP Internal* en *External*, waarbij de politie wordt onderzocht door andere politieagenten, het minst goed presteren.

Uit de resultaten blijkt dat het Nederlandse en het Zweedse systeem van toezicht het meest overeenkomt met het *PIP External* model, waarbij de politie wordt onderzocht door politieagenten vanuit een externe afdeling. Het systeem van toezicht op de politie in Engeland & Wales komt het meest overeen met het *PIP/Civilian Hybrid + Civilian Review* model, waarbij er een samenwerking is tussen onderzoekers met politieachtergrond en onderzoekers zonder politieachtergrond. Het systeem van toezicht op de politie in België lijkt tussen het *PIP/Civilian Hybrid* model en het *Civilian Control* model in te liggen. Het Noord-Ierse systeem van toezicht op de politie komt het meest overeen met het *Civilian Control* model, waarbij er een volledig onafhankelijke instantie is die onderzoek doet naar de politie. Uit de resultaten van de prestatiemeting blijkt dat Engeland & Wales het beste presteert ten opzichte van de andere landen. Dit komt overeen met de eerder de verwachting dat het *PIP/Civilian Hybrid* model het

beste zou presteren. Nederland blijkt het minst goed te presteren ten opzichte van de andere landen, wat overeenkomt met de verwachting dat het *PIP External* model het minst goed zou presteren. Alleen voor Zweden lijkt de verwachting niet te kloppen, omdat het goed presteert met het *PIP External* model. Een mogelijke verklaring voor deze discrepantie is de prestaties van Zweden door de respondenten in een mooier daglicht worden gezet dan de werkelijkheid. Tijdens de interviews leken de respondenten uit Zweden een politiek correcte houding aan te nemen. De respondenten uit andere landen leken daarentegen kritischer over hun organisatie. Een andere mogelijke verklaring is dat er sprake was van een taalbarrière, omdat er niet in de moedertaal werd gesproken. Het interview werd in het Engels afgenomen, wat ervoor heeft kunnen zorgen dat de respondenten meer moeite hadden om hun mening te uiten.

De wetenschappelijke literatuur over de modellen van toezicht op de politie heeft in dit onderzoek bijgedragen aan het schetsen van een beeld over welke modellen het beste presteren. Een tekortkoming in de theorie, is dat de systemen van toezicht op de politie soms lastig zijn in te delen naar de modellen uit de theorie. Een eventuele verklaring hiervoor is dat de theorie geen rekening houdt met de ingewikkelde verdeling van de soorten onderzoek en het aantal toezichtinstanties die in de praktijk bestaan. België is een land waarvoor dit geldt, een land dat feitelijk tussen twee modellen in lijkt te vallen door het grote aantal toezichtinstanties en verschillende onderzoeken. Daarnaast houdt de theorie geen rekening met het gegeven dat alle onderzochte landen een interne vorm van toezicht hebben, waarbij de politie onderzoek doet naar politiemedewerkers. Dit betekent dat alle onderzochte landen een deel van de onderzoeken naar de politie door een systeem gebaseerd op een *PIP* model laat onderzoeken. Een mogelijke reden voor het niet opnemen van de interne toezichtinstanties in de theorie zou kunnen liggen bij de aanname dat de meeste interne toezichtinstanties de minder ernstige klachten behandelen, waarbij geen disciplinaire of strafrechtelijke gevolgen te pas komen. Toch is dit niet altijd zo, bijvoorbeeld in Nederland doet de interne toezichtinstantie VIK disciplinair en strafrechtelijk onderzoek. Door de inzichten uit dit onderzoek kan worden bijgedragen aan een verruiming van de theorie over modellen van toezicht op de politie.

Prestatiemeting

Het meetmodel voor de prestaties van de toezichtinstanties is gebaseerd op de prestatie maatstaven van Filstad en Gottschalk (2011). In het kort zijn dit: de verhouding van klachten, de snelheid van doorlooptijden, de veroordelingsgraad van klachten, het leren en adviseren en het vertrouwen in de toezichtinstantie. Deze theorie heeft in dit onderzoek bijgedragen aan het meten van de prestaties van de onderzochte toezichtinstanties.

De veroordelingsgraad van klachten is niet opgenomen als maatstaf in dit onderzoek. Het meten zou namelijk geen gemakkelijke opgave zijn en is daarom een punt van aandacht. In theorie is de veroordelingsgraad een goede maatstaf voor prestaties, omdat het kijkt naar de hoeveelheid klachten dat tot een uitspraak komt. Met deze informatie zou je kunnen zeggen dat een hoge veroordelingsgraad leidt tot betere prestaties. In de praktijk is het aantal veroordelingen per jaar te vinden in een database van de rechtbank, maar de veroordelingen in dit jaar kunnen voor klachten van jaren geleden zijn. Op deze manier is de veroordelingsgraad van een bepaald jaar niet adequaat te meten. De andere vier maatstaven waren wel bruikbaar voor dit onderzoek en hebben een duidelijk beeld kunnen schetsen van de prestaties van de toezichtinstanties.

Van de gebruikte maatstaven leek de snelheid van doorlooptijden bij aanvang een goed meetbaar concept. Uit de resultaten blijkt echter dat de theorie geen rekening houdt met landen die geen standaarden hebben voor de doorlooptijden. Hierom is in die landen gekeken naar de perceptie van de snelheid van doorlooptijden op basis van de gemiddelde doorlooptijd in het algemeen. Zo is de snelheid van doorlooptijden toch meegenomen in dit onderzoek.

Kenmerken van goed toezicht

Wat opvalt aan de resultaten van de kenmerken van goed toezicht is dat Nederland en Zweden nagenoeg dezelfde scores hebben. Een mogelijke verklaring voor deze situatie zou kunnen zijn dat de toezichtsystemen van deze twee landen het meest (van alle onderzochte landen) overeenkomen. Ook Noord-Ierland en Engeland & Wales scoren nagenoeg hetzelfde op de kenmerken van goed toezicht. Een mogelijke oorzaak voor de gelijke scores zou kunnen zijn dat beide landen onderdeel zijn van Groot-Brittannië en de toezichtsystemen deels overeenkomen.

Voorafgaand aan de analyse zijn een viertal verwachtingen opgesteld waarvoor geldt: hoe sterker de aanwezigheid van het kenmerk van goed toezicht, hoe beter de kwaliteit van toezicht. Uit de resultaten blijken de verwachtingen over onafhankelijkheid en transparantie (deels) overeen te komen met de werkelijkheid. Hiermee wordt de theorie van Gottschalk en Davidson (2012), Ruimschotel (2015) en Hopkins (2009) over het verband tussen de concepten (onafhankelijkheid en transparantie) en de kwaliteit van toezicht op de politie aangetoond. Dit onderzoek kan de theorie niet definitief bevestigen omdat het daarvoor een groter aantal waarnemingen nodig heeft. Toch kunnen de resultaten uit dit onderzoek door middel van aanbevelingen bijdragen aan een verbetering van het Nederlandse systeem van toezicht op de politie.

De verwachtingen over het verband tussen toereikendheid en de kwaliteit van toezicht op de politie, blijkt niet overeen te komen met de resultaten van het onderzoek. Zo blijkt dat toereikendheid geen invloed heeft op de kwaliteit van toezicht op de politie. Een mogelijke verklaring voor het niet uitkomen van deze verwachting is het feit dat het begrip toereikendheid in theorie breder kan worden opgevat dan in dit onderzoek. Door Murphy en McKenna (2014) werd het beschreven als het beschikken over de benodigde vaardigheden, kennis en middelen voor het doen van goed onderzoek. In dit onderzoek is de definitie van toereikendheid vernaauwd naar het beschikken over de benodigde capaciteiten en bevoegdheden voor effectief onderzoek (UNODC, 2011). Daarnaast kwamen bij het coderen twee extra indicatoren naar voren: het kennisniveau en het personeelsbestand. Toch zou je ook aan andere indicatoren kunnen denken zoals budget of materialen.

Ook kwam de verwachting dat een separate organisatiecultuur (van de politie) een positieve invloed heeft op de kwaliteit van toezicht op de politie niet overeen met de resultaten. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er weinig gegevens over organisatiecultuur van de toezichtinstanties beschikbaar zijn, organisatiecultuur wordt namelijk niet in documenten genoteerd. Daarnaast is organisatiecultuur een breed begrip en bleek het een gevoelig en ingewikkeld onderwerp om over te praten te zijn. Wanneer het in de interviews ging over organisatiecultuur werd de volgende vraag door meerdere respondenten gesteld: *“hoe beschrijf je je eigen cultuur?”* De theorie van Prenzler (1997) heeft in dit onderzoek geholpen om een duidelijk beeld van politiecultuur te schetsen. Hiermee zou de organisatiecultuur van de toezichtinstanties kunnen worden vergeleken met die van de politie. Helaas heeft dit onderzoek geen duidelijk en/of compleet beeld kunnen schetsen van de organisatiecultuur van de toezichtinstanties en kunnen geen aanbevelingen worden gedaan over organisatiecultuur.

5.2.2 Beperkingen en kritische reflectie

Elk onderzoek heeft zo zijn beperkingen, ook dit onderzoek. Zo leveren de gebruikte methoden een aantal beperkingen op. Zoals eerder benoemd is een van de nadelen van het doen van interviews dat het vatbaar is voor sociaal wenselijke antwoorden (Bleijenbergh, 2016). De subjectiviteit en veranderlijkheid van de respondent kan invloed hebben op de resultaten van het onderzoek. Zo is het mogelijk dat de ene respondent kritischer is over de eigen organisatie dan de andere respondent. Uit de interviews van dit onderzoek bleek dat de respondenten uit Zweden terughoudend waren en minder kritisch vergeleken de respondenten uit de andere

landen. Deze beperking kan in toekomstig onderzoek worden voorkomen door meerdere respondenten van de organisatie afzonderlijk van elkaar te interviewen. Hierdoor kun je de organisatie uit verschillende perspectieven bekijken en krijg je een meer compleet beeld van de organisatie.

Daarnaast is enkel het interview met Zweden afgenomen via een telefoongesprek. Vergeleken met een face-to-face interview, is een telefonisch interview minder persoonlijk. Doordat men elkaar niet kan zien is het lastig te bepalen wanneer de respondent uitgepraat is of wanneer de interviewer het antwoord begrijpt. Dit kan de resultaten van het onderzoek beïnvloeden, doordat het beeld van de organisatie bijvoorbeeld minder compleet is. Om dit in toekomstig onderzoek te voorkomen, is aangeraden een respondent(en) te vinden die wel bereid is/zijn om een face-to-face interview te doen. Hierdoor heeft de respondent ook een beter beeld van de onderzoeker en kan hij/zij minder terughoudend zijn dan aan de telefoon.

Verder blijkt uit de resultaten dat bepaalde onderwerpen minder zijn belicht in de interviews dan andere en dat kan de resultaten beïnvloeden. Zo is in de interviews weinig gesproken over transparantie van de organisatie naar het publiek, hierbij kwam de documentenanalyse goed van pas als aanvulling op de interviews. Daarnaast is de separate organisatiecultuur ook weinig ter sprake gekomen in de interviews. Bij dit onderwerp blijkt de documentenanalyse minder behulpzaam te zijn. Transparantie en separate organisatiecultuur stonden onderaan de topiclijst waardoor het pas laat in het interview ter sprake kwam. Vooral bij de interviews die langer dan een uur duurden, was de concentratie van de interviewers en de respondenten wat lager aan het einde van het interview. Dit kan ervoor hebben gezorgd dat deze twee onderwerpen minder aandacht hebben kregen dan de voorgaande onderwerpen. Om deze beperking in toekomstig onderzoek te voorkomen, zouden de interviews kunnen worden verdeeld in twee delen. Dit kan op twee manieren: 1) op twee verschillende momenten een interview afnemen waarin twee van de vier topics worden besproken of; 2) een interview met een (lange) pauze na twee topics zodat iedereen nieuwe energie en focus heeft voor het volgende gedeelte van het interview.

Een andere beperking van de gebruikte methoden is dat het interviewen en de documentenanalyse niet het meest geschikt zijn om het begrip van organisatiecultuur te onderzoeken. Zoals eerder gezegd is het een ingewikkeld begrip en ligt het vaak gevoelig binnen de organisatie. Tijdens de interviews bleek dat respondenten het vaak lastig vonden om de eigen organisatiecultuur te omschrijven. Ook de interviewers vonden het lastig om het begrip uit te leggen zonder de respondent al een bepaalde richting op te sturen. Om deze beperking in toekomstig te voorkomen, zou het onderwerp organisatiecultuur kunnen worden onderzocht door een participerende observatie aangevuld door interviews. Door een participerende observatie kan de onderzoeker de organisatiecultuur uit de eerste hand waarnemen. De participerende observatie(s) in combinatie met interviews, geeft de onderzoeker de mogelijkheid om het feitelijke gedrag te vergelijken met de belevenis van de respondent. Zo kan de onderzoeker een zo compleet mogelijk beeld van de organisatiecultuur creëren.

5.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf worden aanbevelingen gegeven ter verbetering van het Nederlandse systeem van toezicht op de politie en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

5.3.1 Nederlandse systeem

Voor het tweede deel van de doelstelling is de volgende deelvraag opgesteld: *‘Welke lessen kan Nederland leren van de toezichtsystemen van andere landen, ter verbetering van haar eigen systeem?’* In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op deze vraag, door middel van een vergelijking met toezichtinstanties in de andere onderzochte landen worden voorbeelden gegeven van aanpassingen in het Nederlandse systeem.

Onafhankelijkheid

Om de prestaties van het Nederlandse systeem van toezicht op de politie te verbeteren, wordt aanbevolen om de onafhankelijkheid van de toezichtinstanties te verhogen. Nederland blijkt op onpartijdigheid, objectiviteit en afstand onder te doen voor landen zoals Engeland & Wales, Noord-Ierland en België. Een drietal aanbevelingen is opgesteld om de onafhankelijkheid van het Nederlandse toezicht op de politie te verbeteren.

Aanbeveling 1

Om de onafhankelijkheid van het toezicht op de politie in Nederland te verhogen moeten de toezichtinstanties zorgen voor een betere balans tussen onderzoekers zonder politieachtergrond en onderzoekers met een politieachtergrond.

Uit de theorie blijkt dat onpartijdigheid een wezenlijk onderdeel is van de onafhankelijkheid van toezichtinstantie (Savage, 2013). Een van de manieren waarop partijdigheid kan worden voorkomen is het minimaliseren van het aantal onderzoekers met een politieachtergrond. Wel werd door meerdere respondenten gezegd dat een mix van onderzoekers met ervaring en zonder ervaring goed werkt. Vandaar is het van belang om een gezonde balans tussen de twee te vinden. In Engeland & Wales bestaat de externe toezichtinstantie IOPC slechts uit 25% oud-politieagenten. In Noord-Ierland bestaat de externe toezichtinstantie PONI voor 90% uit onderzoekers zonder politie-ervaring. Daarnaast van de 10% die wel politie-ervaring heeft, mag dit geen ervaring zijn binnen de Noord-Ierse politiediensten. De interne toezichtinstanties bestaan logischerwijs wel volledig uit politieagenten. Een belangrijk gegeven om hierbij te noemen is dat Engeland & Wales en Noord-Ierland een opleidingstraject hebben voor onervaren onderzoekers. Als Nederland onderzoekers zonder politieachtergrond wil aantrekken dan is een dergelijke opleiding tot onderzoeker bij de toezichtinstantie nodig.

Aanbeveling 2

Om de onafhankelijkheid van het toezicht op de politie in Nederland te verhogen moet er meer afstand worden gecreëerd tussen de toezichtinstanties en de reguliere politie.

Uit de theorie blijkt dat onafhankelijkheid kan betekenen dat er een niet-relatie is tussen de toezichtinstantie en de reguliere politie (Savage, 2013). Hierbij gaat het erom dat de toezichtinstantie zo min mogelijk afhankelijk is van de reguliere politie. In België heeft de externe toezichtinstantie Comité P geen afhankelijkheidsrelatie met de reguliere politie. Dit creëert een afstand tussen de twee, wat goed is voor de onafhankelijkheid van de toezichtinstantie. Om dit te bereiken binnen het Nederlandse systeem, is in ieder geval meer capaciteit nodig bij de Rijksrecherche. Door een capaciteitstekort is de Rijksrecherche vaak afhankelijk van samenwerking met de VIK, wat de onafhankelijkheid van de organisatie vermindert. Daarom is het van belang dat de capaciteit bij de Rijksrecherche wordt verhoogd.

Aanbeveling 3

Om de onafhankelijkheid van het toezicht op de politie in Nederland te verhogen moeten de toezichtinstanties de onderzoekers laten specialiseren en de kennis te delen.

Uit de theorie blijkt dat ook objectiviteit als onderdeel van onafhankelijkheid wordt beschouwd (Savage, 2013). Voor een objectief onderzoek moet waarheidsvinding centraal staan en een manier om dit doen is: het inzetten van de juiste onderzoekers, het gebruikmaken van externe expertise en na laten lezen van onderzoeksrapporten. Deze laatste twee worden wel in het Nederlandse systeem van toezicht op de politie gebruikt, maar met het inzetten van de juiste onderzoekers kunnen nog stappen worden gemaakt. In alle andere onderzochte landen is er een vorm van specialisatie voor onderzoeksgebieden. Zo heeft de PONI in Noord-Ierland gespecialiseerde teams naar mate van ernst van de zaak. Engeland & Wales hebben bij de IOPC

subject matter networks waar onderzoekers aanspraak kunnen doen op kennis en expertise van andere onderzoekers wanneer ze in hun onderzoek ergens tegen aan lopen. Om de objectiviteit en daarmee de onafhankelijkheid van het Nederlandse systeem te verbeteren, is het van belang om te kijken wat mogelijk is op de gebieden van specialiseren en kennis delen.

Transparantie

Naast onafhankelijkheid is het ook van belang om te kijken naar de transparantie van de toezichtinstanties. Een hoger niveau van transparantie zorgt namelijk voor een verbeterde kwaliteit van het toezicht.

Aanbeveling 4

Om de transparantie van het toezicht op de politie in Nederland te verhogen moeten er zo veel mogelijk onderzoeksrapporten worden gepubliceerd.

Bij de transparantie van toezichtinstanties gaat het om de openbaarheid van gegevens, te weten jaarverslagen en onderzoeksrapporten. Om de transparantie van het Nederlandse systeem van toezicht te verhogen, zou het voorbeeld kunnen nemen aan Engeland & Wales. Engeland & Wales heeft publicatiebeleid waarin gekozen kan worden voor drie opties: (1) het hele onderzoeksrapport en de samenvatting worden op de externe website gepubliceerd, waarbij het onderzoeksrapport voor zes maanden en de samenvatting voor vijf jaar toegankelijk blijft; (2) een geanonimiseerde samenvatting wordt op de externe website gepubliceerd en blijft vijf jaar toegankelijk; (3) geen publicatie, wat alleen wordt gedaan bij uitzonderlijke gevallen. Met dit beleid wordt eventuele privacy van de onderzochte ook in achtgenomen. Daarnaast zijn er ook veel onderzoeken die de onderzochte politiemedewerkers vrijpleiten, wat kan helpen met het imago van de toezichtinstanties.

5.3.2 Vervolgonderzoek

Om meer inzicht te verkrijgen in het verband tussen de kenmerken van goed toezicht en de prestaties van toezicht, is vervolgonderzoek wenselijk. In deze paragraaf worden een aantal suggesties gegeven voor vervolgonderzoek.

Dit onderzoek geeft aanleiding tot vervolgonderzoek naar de organisatiecultuur in de toezichtinstanties en haar invloed op de kwaliteit van toezicht. Verder onderzoek naar organisatiecultuur is van belang om te bepalen of er een verband bestaat tussen een separate organisatiecultuur en de kwaliteit van toezicht. Zoals eerdergenoemd is organisatiecultuur een breed begrip, wat op vele manieren kan worden gedefinieerd en geïnterpreteerd. Door de focus te leggen op organisatiecultuur in de interviews en eventueel door observaties te doen, wordt meer inzicht verkregen in dit onderwerp.

Een andere mogelijkheid tot vervolgonderzoek is gefocust op het implementeren van de aanbevelingen. Een verkennend onderzoek naar de mogelijkheden wat betreft de inrichting van het Nederlandse systeem van toezicht op de politie is dan nodig. Het gaat hierbij dan ook om te kijken naar welke veranderingen draagvlak hebben en uitvoerbaar zijn. Voor aanbeveling 1 zou onderzoek moeten worden gedaan naar de mogelijkheid om een opleidingsprogramma op te zetten speciaal voor VIK en/of de Rijksrecherche. Hierdoor kunnen onderzoekers worden aangetrokken die geen politieachtergrond hebben en wordt het toezicht onafhankelijker. Voor aanbeveling 2 zou onderzoek kunnen worden gedaan naar het capaciteitstekort bij de Rijksrecherche. Dit is nodig om uit te zoeken op welke manier de capaciteit het beste kan worden vergroot en daarmee de onafhankelijkheid van de toezichtinstantie. Voor aanbeveling drie kan men onderzoeken of onderzoekers kunnen worden ingedeeld naar een bepaald onderzoeksgebied. Zo ja, dan zou binnen een eventueel opleidingsprogramma ook onderscheid kunnen worden gemaakt in deze gebieden, zodat je de juiste onderzoeker op de juiste plek

krijgt. Vervolgonderzoek over deze onderwerpen zou kunnen leiden tot implementatie van de aanbevelingen uit deze masterthesis.

Een derde mogelijkheid voor vervolgonderzoek, is onderzoek naar de prestatie-indicator vertrouwen in de toezichtinstantie. Uit de interviews bleek dat veel toezichtinstanties zijn opgericht voor het waarborgen van het vertrouwen van de burger in de politie. Vertrouwen in de toezichtinstantie is een even belangrijk concept. Zonder het vertrouwen van de burger, gaat de burger ook niet meer met zijn klacht naar de toezichtinstantie. Zonder het vertrouwen van de politiemedewerkers, kan de medewerking aan onderzoeken worden bemoeilijkt. In dit onderzoek is het concept van vertrouwen van de burger en politie in de toezichtinstantie gemeten aan de hand van de ervaring van de medewerkers van de toezichtinstanties. In vervolgonderzoek zou men een survey kunnen uitzetten om de mening van de burger en de politieagent te meten. Hierdoor kan men een meer volledig beeld schetsen van het vertrouwen in de toezichtinstanties.

Literatuur

- Addink, H. (2019). *The Principle of Transparency. In Good Governance: Concept and Context*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/oso/9780198841159.001.0001.
- Algemene Inspectie. (2020). *Activiteitenverslag 2019*. Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie.
- Becker, M. (2007). *Bestuurlijke ethiek. Een inleiding*. Assen: Van Gorcum.
- Binnenlandredactie AD. (2019). *Meer agenten krijgen ontslag om integriteit*. Geraadpleegd op 4 april 2020 van <https://www.ad.nl/binnenland/meer-agenten-krijgen-ontslag-om-integriteit~ace5774c/>.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties*. Tweede druk. Amsterdam: Boom uitgevers.
- Bodé Media. (2018, 16 januari). *Apeldoornse agent deelde geheime info met vriendin*. Geraadpleegd op 25 juni 2020 van <https://www.destentor.nl/apeldoorn/apeldoornse-agent-deelde-geheime-info-met-vriendin~a9df5757/>.
- Boeije, H.R. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Tweede druk. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bouter, L.M., van Dongen, M.C.J.M., & Zielhuis, G.A. (2005). *Epidemiologisch onderzoek*. Vijfde, herziene druk, eerste oplage. Houten: Springer Uitgeverij.
- Bree, R., van., & Lasthuizen, K. (2006). Een blauwe kijk op het leven? Integriteitsonderzoek bij regiokorps Zaanstreek-Waterland. *Het Tijdschrift voor de Politie*, 6, pp.36-40.
- Byrne, J., & Priestley, W. (2017). *Report On Police Oversight in the Council of Europe Countries*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- BZK. (2005). *Minder last, meer effect. Zes principes van goed toezicht*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Comité P. (2020a). *Observatorium van de politiefunctie: voorstellingsbrochure*. Brussel: Vast Comité van Toezicht op de politiediensten.
- Comité P. (2020b). *Jaarverslag 2019*. Brussel: K. Stinckens, Vast Comité van Toezicht op de politiediensten.
- Den Boer, M. (2018). Police oversight and accountability in a comparative perspective. In M. den Boer (Ed.), *Comparative Policing from a Legal Perspective*. pp. 443-458. (Research Handbooks in Comparative Law series). Edward Elgar Publishing Ltd. DOI:10.4337/9781785369117.00032.
- Doorewaard, H., Kil, A., & Van de Ven, A. (2019). *Praktijkgericht kwalitatief onderzoek. Een praktische handleiding* (2^e druk). Amsterdam: Boom uitgevers.
- ESS Round 5: European Social Survey Round 5 Data. (2010). Data file edition 3.4. NSD - Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC. DOI:10.21338/NSD-ESS5-2010.
- Filstad, C., & Gottschalk, P. (2011). Performance evaluation of police oversight agencies, *Policing & Society*, (21)1, pp.96-109, DOI: 10.1080/10439463.2010.540653.
- Gottschalk, P., & Davidson, J. (2012). *Police Deviance and Criminality: Managing Integrity and Accountability*. Nova Science Publishers, Inc.
- Graaf, G. de., & Huberts, L.W.J.C. (2011). Integriteit in het Nederlands openbaar bestuur. In R.B. Andeweg & J.J.A. Thomassen (Red.). *Democratie Doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse Democratie*. pp.447-497. Leiden: Leiden University Press.
- Hartmut, A. (2017). Police governance and parliamentary police oversight in Germany. In M.J. Aguja & H. Born (Red.). *The Role of Parliament in Police Governance: Lessons Learned from Asia and Europe*. pp.121-145. Genève: DCAF.
- Hopkins, T. (2009). *"An effective system for handling complaints against the police."* Kensington: Victoria Law Foundation.

- Huberts, L.W.J.C. (2005). *Integriteit en integritisme in bestuur en samenleving. Wie de schoen past...* Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Huberts, L.W.J.C., Pijl, D., & Steen, A.J.A. (1999). Integriteit en corruptie. In C.J.C.F Fijnaut, E.R. Muller & U. Rosenthal (Red.). *Politie studies over haar werking en organisatie*. pp.57-79. Alphen aan den Rijn: Samson.
- IOPC. (2018a). *Policy on the publication of final investigation reports and report summaries*. Londen: IOPC.
- IOPC. (2018b). *Strategic plan 2018-2022*. Londen: IOPC.
- IOPC. (2020). *Statutory guidance: on the police complaints system*. Londen: IOPC.
- IOPC. (2021). *Statistics*. Geraadpleegd op 17 maart 2021 van <https://policeconduct.gov.uk/research-and-learning/statistics>.
- Karssing, E.D. (2006). Integriteit als professionele verantwoordelijkheid. In F. van der Wouw & R. de Koningh (Red.). *Handboek Integriteit: ervaringen uit de praktijk en achtergronden*. pp.121-132. Assen: Van Gorcum.
- Kerngroep Integriteit. (2010). *Beleidskader integriteit*. Amsterdam: Landelijk programma HRM politie.
- Kolthoff, E., Macaulay, M., & Anechiarico, F. (2013). Introduction: Integrity systems for safeguarding ethics and integrity of governance. *International Review of Administrative Sciences*, (79)4, pp.593–596. DOI: 10.1177/0020852313505800.
- Kolthoff, E.W. (2012). Ethiek en veiligheid. In E.R. Muller (Red.) *Veiligheid: Veiligheid en veiligheidszorg in Nederland*. pp.179-196. Deventer: Kluwer.
- Kommer, R., van. (2020). *Politiemol Orm. K (44) moet vier jaar achter de tralies voor verkopen geheime informatie aan topcriminelen, eist justitie*. Geraadpleegd op 14 mei 2021 van <https://www.ad.nl/utrecht/politiemol-orm-k-44-moet-vier-jaar-achter-de-tralies-voor-verkopen-geheime-informatie-aan-topcriminelen-eist-justitie~a7d39643/>.
- Korsten, A.F.A., & Janssen, J.I.H. (2002). Integriteit van ambtenaren. In A.J.G.M. Bekke (Red.). *Management in overheidsorganisaties*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Lasthuizen, K., Huberts, L.W.J.C., & Heres, L. (2011). How to Measure Integrity Violations. *Public Management Review* (13)3, pp.383-408. DOI: 10.1080/14719037.2011.553267.
- Lasthuizen, K., Huberts, L.W.J.C., & Kaptein, M. (2004). Integriteitsopvattingen bij de politie. *Reeks P&W Verkenningen*. Zeist: Uitgeverij Kerckebosch.
- Menzel, D.C. (2005). State of the Art of Empirical Research on Ethics and Integrity in Governance. In R.K. Ghore, & H.G. Frederickson (2005). *Ethics in Public Management* (1^e ed.). New York: Routledge. DOI: 10.4324/9781315497778.
- Mos, M.R.B. (2020). *Kwaliteit interne onderzoeken; Review en vooruitblik*. Den Haag: Politie.
- Mugari, I. (2018). *Rethinking the Models of Police Oversight: Toward a New Paradigm*. DOI:10.1007/978-3-319-31816-5_3631-1.
- Muller, F. (2020, 16 juni). *Lekkende agente Samira M. (45) uit Apeldoorn werd verlinkt door haar zussen, na ontslag dreigt nu ook veroordeling*. Geraadpleegd op 25 juni 2020 van <https://www.gelderlander.nl/home/lekkende-agente-samira-m-45-uit-apeldoorn-werd-verlinkt-door-haar-zussen-na-ontslag-dreigt-nu-ook-veroordeling~a80938ae/>.
- Murphy, C., & McKenna, P. (2014). 'Police Investigating Police: A Critical Analysis of the Literature'. Geraadpleegd op 26 mei 2020 van <https://www.crc-cetp.gc.ca/en/police-investigating-police-critical-analysis-literature>.
- Nehls, K., Smith, & Schneider. (2015). Video-Conferencing Interviews in Qualitative Research. In S. Hai-Jew. *Enhancing Qualitative and Mixed Methods Research with Technology*. pp.140-157. DOI: 10.4018/978-1-4666-6493-7.

- OM. (2018). *OM eist 5 jaar gevangenisstraf tegen politiemol Mark M.* Geraadpleegd op 14 mei 2021 van <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2018/01/16/om-eist-5-jaar-gevangenisstraf-tegen-politiemol-mark-m>.
- Peper, A. (1999). *Integriteit van het openbaar bestuur. Deel 3 in de reeks 'vertrouwen in verantwoordelijkheid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Polismyndighetens. (2020). *Avdelningen för särskilda utredningar*. Stockholm: Polismyndighetens tryckeri Stockholm.
- Politie. (2012). *Verslag Registratie Interne Onderzoeken 2011 bij de Nederlandse politie*. De Bilt: NPI S&C.
- Politie. (2018a). *Vijf vragen en antwoorden over de integriteitscijfers 2017*. Geraadpleegd op 10 maart 2020 van <https://www.politie.nl/nieuws/2018/mei/14/integriteitscijfers-2017.html>.
- Politie. (2018b). *Integriteitsbeleid: Samen Integer*. Den Haag: Politie.
- Politie. (2018c). *Werkproces: disciplinaire zaken (in hoofdlijnen)*. Den Haag: Politie. [Interne documentatie].
- Politie. (2019a). *Themabladen beroepscode politie*. Den Haag: Politie.
- Politie. (2019b). *Behandelen klacht*. Den Haag: Politie. [Interne documentatie].
- Politie. (z.j.). *Interne onderzoeken*. Geraadpleegd op 16 december 2020 van <https://www.politie.nl/themas/interne-onderzoeken.html>.
- Politiewet 2012. (2012, 16 juli). Geraadpleegd op 10 maart 2020 van <https://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2017-01-01#Hoofdstuk2>.
- PONI. (2014). *The Police Complaints System in Northern Ireland*. Belfast: Police Ombudsman for Northern Ireland.
- PONI. (2021). *Access to Information*. Geraadpleegd op 10 maart 2021 van <https://www.policeombudsman.org/About-Us/Access-to-Information>.
- Prenzler, T. (1997). Is there a police culture? *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), pp.47–56. DOI:10.1111/j.1467-8500.1997.tb02488.x.
- Prenzler, T., & Lewis, C. (2005). Performance indicators for police oversight agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 64(2), pp.77-83. DOI:10.1111/j.1467-8500.2005.00443.x.
- Prenzler, T., & Ronken, C. (2001). Models of police oversight: A critique. *Policing and Society: An International Journal*, 11(2), pp.151-180.
- Reiner, R. (2010). *The Politics of the Police*. Oxford: Oxford University Press (4e ed.).
- Rijksoverheid. (z.j.). *Organisatie politie*. Geraadpleegd op 16 december 2020 van <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/politie/organisatie-politie>.
- Rijksrecherche. (2017). *Corporate Brochure*. Den Haag: Rijksrecherche.
- Rijksrecherche. (2021). *Cijfers, rapportages en brochures*. Geraadpleegd op 11 maart 2021 van <https://www.rijksrecherche.nl/organisatie-rijksrecherche/cijfers>.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed Toezicht. Principes van professionaliteit, democratie en governance* (1^e ed.). Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.
- Savage, S.P. (2013). Thinking Independence: Calling the Police to Account through the Independent Investigation of Police Complaints. *The British Journal of Criminology*, 53(1), pp.94-112. Oxford University Press.
- Schein, E.H. (1990). Organizational culture. *American Psychologist*, 45(2), pp.109–119. DOI:10.1037/0003-066x.45.2.109.
- Smaling, A. (2003). Inductive, analogical, and communicative generalization. *International Journal of Qualitative Methods*, 2(1), pp.52–67. DOI: 10.1177/160940690300200105.

- Smith, G. (2009). *Opinion of the Commissioner for Human Rights Concerning Independent and Effective Determination of Complaints against the Police*. Commissioner for Human Rights, Council of Europe.
- Tankeren, M.H.M. van. (2007). *Het preventieve integriteitsbeleid van politie Amsterdam-Amstelland*. Amsterdam: politie Amsterdam-Amstelland.
- Tongeren, P. van. (2011). Integriteit als deugd. *Aedes-Forum REEKS 12*. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties.
- Transparency International. (2021). *Corruption Perceptions Index 2020*. Berlijn: Transparency International.
- UNODC. (2011). 4. Before and after police actions and operations: establishing independent police oversight and complaints bodies. In: UNODC. *Handbook on Police Accountability, Oversight and Integrity*. New York, United Nations.
- Wester, F. (2007). 8 Analyse van kwalitatief onderzoeksmateriaal. In: P. Lucassen & T. Hartman (Red.) *Kwalitatief onderzoek*. Huisarts en Wetenschap. Houten: Bohn Stafleu van Loghum. DOI: 10.1007/978-90-313-6373-5_8.
- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research: Design and Methods* (5e ed.). Thousand Oaks, California: SAGE.
- Zoudris, S., Vorm, B. van der., & Lamboo, T. (2014). Mythes en feiten in integriteitsonderzoek. *Openbaar bestuur*, 24(4), pp.50-54. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Bijlagen

1. Overzicht gebruikte documenten

2. Interviewguide

3. Respondentenoverzicht

1. Overzicht gebruikte documenten

Variabele	Indicator	Bron
Kwaliteit van toezicht	De perceptie van de snelheid van de doorlooptijden.	- Polismyndighetens (2020).
	Vertrouwen	- PONI (2021).
Onafhankelijkheid	Onpartijdigheid	- Polismyndighetens (2020).
	Afstand	- Comité P (2020a). - Rijksrecherche (2017).
	Objectiviteit	- Rijksrecherche (2017). - Comité P (2020a).
Transparantie	Publicatie van documenten	- Rijksrecherche (2021) - Comité P (2020b). - Comité P (2020a). - Algemene Inspectie (2020). - IOPC (2018a). - IOPC (2021). - PONI (2021). - Polismyndighetens (2020).
Toereikendheid	Klachten rechtstreeks ontvangen	- Comité P (2020a). - IOPC (2020). - PONI (2014).
	Registreren van alle klachten	- Politie (2019b). - Comité P (2020b). - IOPC (2020). - PONI (2014). - Polismyndighetens (2020).
	Onderzoek op eigen initiatief	- Politie (2018c). - IOPC (2020).
	Structurele aanbevelingen	- IOPC (2020).
	Navolgen van aanbevelingen	- PONI (2014).
	Adviseren over strafrechtelijke of disciplinaire maatregelen	- Comité P (2020a).
	Opleiding	- Polismyndighetens (2020).
	Trainingen	- IOPC (2018b). - Polismyndighetens (2020).

2. Interviewguide

Als eerste wil ik u bedanken dat u tijd heeft vrij genomen om dit interview af te nemen. Ik ben Jill van der Waal en ben hier samen Charlotte Boin een onderzoek naar intern onderzoek bij de politie in opdracht van de Nederlandse politie. Daarnaast wordt dit interview ook gebruikt als databron voor mijn masterthesis. Het doel van dit interview is om meer informatie te krijgen over het orgaan dat toezicht heeft op en intern onderzoek verricht naar de politie. We schatten dat het interview ongeveer anderhalf uur gaat duren, dus misschien is het fijn om wat te drinken en eten paraat te hebben. Heeft u er een bezwaar tegen dat dit interview wordt opgenomen? Heeft u er een bezwaar tegen dat uw naam wordt genoemd in het onderzoek? De opname wordt niet voor andere doeleinden gebruikt dan het onderzoek en de masterthesis. (start opname).

Topic	Vragen
Beschrijving organisatie	<p>Eerst gaan we u een aantal vragen stellen over de inrichting van (het orgaan) en de onderzoekers. Daarnaast zullen we u ook een aantal keer om uw mening vragen bij verschillende onderwerpen.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Welk(e) orgaan voor politie toezicht/ intern onderzoek is er?▪ Wanneer is (het orgaan) opgericht?▪ Hoe pakte men intern onderzoek aan voor de oprichting?▪ Wat voor soort onderzoeken verricht (het orgaan)?▪ Hoe is het onderscheid tussen verschillende onderzoeken ontstaan?▪ Wat is de verdeling van de verschillende soorten onderzoeken tussen de verschillende onderzoekende organen?▪ Wat zijn de stappen / wat is het proces na dat er een melding binnenkomt van mogelijk plichtsverzuim?▪ Welke vormen kunnen zulke meldingen aannemen?
Onafhankelijkheid van de organisatie	<p>We gaan nog iets dieper in op de inrichting van het orgaan om een duidelijk beeld te schetsen van de verantwoording en bevoegdheden van het orgaan en de onderzoekers.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Wie maakt de beslissing om het onderzoek uit te voeren?▪ Wie maakt de beslissing tot vervolging?▪ In hoeverre voert (het orgaan) zelf de onderzoeken uit?
Onafhankelijkheid van onderzoekers	<ul style="list-style-type: none">▪ Hoe wordt bepaald welke afdeling/onderzoeker(s) het onderzoek op zich neemt?▪ Welke bevoegdheden hebben de onderzoekers bij (het orgaan)?▪ In hoeverre verschillen de bevoegdheden van reguliere onderzoekers bij de politie (rechercheurs)?▪ Hoe ziet een gemiddeld onderzoeksteam eruit?▪ Hoe worden de onderzoekers aangetrokken?▪ Aan welke eisen moet onderzoekers voldoen om te worden aangesteld? <p>De inrichting van (het orgaan) heeft invloed op de autonomie van (het orgaan) met betrekking tot de algemene politie. Er bestaat dan ook debat over het niveau van onafhankelijkheid van toezichtsorganen bij de politie.</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Hoe ervaart u de onafhankelijkheid (met betrekking tot de politie) van (het orgaan)?

- Ziet een manier waarop de onafhankelijkheid van (het orgaan) verbeterd zou kunnen worden?
Zo ja, wat zijn deze? Zo nee, waarom niet?

Er is een discussie over of de politie zichzelf kan onderzoeken. Hierbij wordt getwijfeld aan het feit of onderzoekers (intern) een bias (bevooroordeeld) hebben.

- Wat vindt u van deze discussie en hoe zou u (het orgaan) hierin plaats?
- Denkt u dat er een manier is om dit te verbeteren bij (het orgaan)?
- Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

(Eventueel samenvattend: dus u vindt... als het niet duidelijk is)

Transparantie

Er wordt ook vaak gediscussieerd over hoeveel informatie in de openbaarheid mag komen. Om beter te begrijpen hoe dit zit bij (het orgaan) stellen we hier een paar vragen over.

- Welke gegevens worden openbaar gemaakt?
- Op welke manier wordt de burger betrokken bij de onderzoeken?
- Wat vindt u van de huidige openlijkheid van (het orgaan)?
- Ziet u een manier om de openlijkheid van (het orgaan) te verbeteren?
Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Benodigde middelen

De aanwezigheid van de benodigde de middelen bij het onderzoekende orgaan staat ook vaak ter discussie. Daarom stellen wij u hier een aantal vragen over.

- Hoe wordt de capaciteit van (het orgaan) / per eenheid bepaald?
- In hoeverre beschikken de onderzoekers over het geschikte kennisniveau? Zijn hier afspraken over?
- Hoe denkt u over de huidige stand van zaken betreft de benodigde middelen voor het doen van goed onderzoek bij (het orgaan)?
- Ziet u een manier om dit te verbeteren?
Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Ontwikkeling nieuwe cultuur

Ook erkennen onderzoekers dat het belangrijk is dat bij het onderzoekende orgaan een mogelijkheid is tot het ontwikkelen van een nieuwe organisatiecultuur. Om te kijken hoe dit voor (het orgaan) precies in elkaar steekt stellen we u hier een paar vragen over.

- Hoe lang zijn onderzoekers in dienst?
- Hoe ziet de loopbaan van een onderzoeker bij (het orgaan) er uit?
- Wat vindt uw de huidige ontwikkeling van een nieuwe organisatiecultuur binnen (het orgaan)?
- Denkt u dat er een manier is om dit te verbeteren?
Zo ja, hoe? Zo nee waarom niet

Goed Toezicht

Het volgende onderwerp betreft de kwaliteit van het onderzoek/toezicht, hierbij gaat het erover of de hoe (het orgaan) presteert of hoe dit beter zou kunnen. Een van deze prestatie-indicatoren die vaak wordt genoemd is doorlooptijden.

- Wat zijn de afspraken over doorlooptijden en worden deze over het algemeen nagekomen?
- Wat vindt u hiervan? (kunt u dat verder uitleggen)

Een ander item om prestaties te meten, is het leren binnen een organisatie

- Wordt er advies gegeven vanuit de organisatie en in hoeverre wordt dit aangenomen?
- Wat vindt u hiervan? (kunt u dat verder uitleggen)

De organisatie heeft vast ook een eigen aanpak om de kwaliteit hoog te houden.

- Welke strategieën hanteert het orgaan om de kwaliteit van haar onderzoekers hoog te houden?

Naast deze specifieke vragen, is het ook interessant om te weten hoe u denkt over de kwaliteit van onderzoek/toezicht in het algemeen?

- Wat vindt u van de kwaliteit van toezicht (/onderzoek) van (het orgaan)?
- Ziet u een manier om dit te verbeteren?
Zo ja, welke? Zo nee, waarom niet?

Overige informatie ter beschikking?

Tot slot nog een aantal algemene vragen over het orgaan:

- Wat vindt u sterke punten van de organisatie?
- Op welke punten ziet u ruimte voor verbetering?

Heeft u nog vragen over het interview? Kunnen wij u contacteren wanneer er nog onduidelijkheden zijn? Dan dank ik u voor uw medewerking aan het interview. Einde opname.

3. Respondentenoverzicht

Respondent	Land	Organisatie
1	Nederland	VIK
2	Nederland	VIK
3	Nederland	VIK
4	Nederland	Rijksrecherche
5	België	Dienst Enquêtes - Comité P
6	België	Cahiers Politiestudies
7	Engeland & Wales	Police/PSD
8	Engeland & Wales	IOPC
9	Engeland & Wales	IOPC
10	Engeland & Wales	IOPC
11	Engeland & Wales	IOPC
12	Noord-Ierland	Police/PSD
13	Noord-Ierland	PONI
14	Noord-Ierland	PONI
15	Zweden	Disciplinary Board
16	Zweden	Disciplinary Board